



JUSTITIS MINISTERIET

Betænkning om offentligt ansattes
ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Betænkning nr. 1553

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2010

- 1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
- 1514 Betænkning om farlige hunde
- 1515 Betænkning om det videnskabetiske komitesystem i Danmark
- 1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
- 1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
- 1518 Betænkning om ægtefælleskifter
- 1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
- 1520 Betænkning om huseftersynsordningen
- 1521 Betænkning om insiderhandel
- 1522 Reform af den civile retspleje VI
- 1523 Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

2011

- 1524 Betænkning om revision af hundeloven
- 1525 Betænkning om konkurskarantæne
- 1526 Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
- 1527 Provstestillingen og provstiets funktion
- 1528 Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse

2012

- 1529 Betænkning om PET og FE
- 1530 Reform af den civile retspleje VII
- 1531 Straffudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole
- 1532 Betænkning om indsamlinger
- 1533 Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsproblemer
- 1534 Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser
- 1535 Gennemførelse af direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner
- 1536 Aftaler om transport af gods helt eller delvist til søs (Rotterdam-reglerne)

2013

- 1537 Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn
- 1538 Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder
- 1539 Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden
- 1540 Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder
- 1541 Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler
- 1542 Betænkning fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler
- 1543 Reform af den civile retspleje VIII: Syn og skøn

2014

- 1544 Folkekirkens styre
- 1545 Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.
- 1546 Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet
- 1547 Betænkning om sagsomkostninger i straffesager
- 1549 Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager

OFFENTLIGT ANSATTES YTRINGSFRIHED OG WHISTLEBLOWERORDNINGER

Betænkning fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed
og whistleblowerordninger

Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Betænkning nr. 1553

Publikationen kan bestilles

via Justitsministeriets hjemmeside (www.justitsministeriet.dk)

eller hos

Rosendahls - Schultz Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Telefon 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

www.rosendahls.dk

distribution@rosendahls.dk

ISBN: 978-87-92760-19-7

ISBN internet: 978-87-92760-20-3

Tryk Rosendahls a/s

Pris: 100 kr. pr. bog incl. Moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning	10
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium	10
1.2. Udvalgets sammensætning	11
1.3. Udvalgets arbejde	12
Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger	14
2.1. Sammenfatning af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret	15
2.1.1. De gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed	15
2.1.2. De gældende regler om offentligt ansattes meddeleret	17
2.1.3. Særligt om udviklingen i praksis vedrørende de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret siden 2006	20
2.2. Sammenfatning af udvalgets undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret i praksis	20
2.3. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret	27
2.3.1. Vurdering af behovet for yderligere lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret	27
2.3.2. Vurdering af behovet for særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse	31
2.3.3. Vurdering af behovet for yderligere initiativer af vejledende karakter eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed	40
2.4. Sammenfatning af udvalgets undersøgelser og overvejelser vedrørende whistleblowerordninger	43
2.4.1. Eksisterende whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning	43
2.4.2. Udvalgets indtryk af de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger	47
2.4.3. Fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning	49
2.4.4. De gældende retlige rammer for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning	50
2.4.5. Udvalgets forslag til retningslinjer for etablering af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning	59
2.4.6. Udvalgets overvejelser om behovet for lovregulering af whistleblowerordninger	62
Kapitel 3. Gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret	66
3.1. Gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed	66
3.1.1. Grundlovens § 77	66
3.1.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10	69
3.1.3. EU's charter om grundlæggende rettigheder artikel 11	71

3.1.4.	Særligt om offentligt ansattes ytringsfrihed	72
3.1.4.1.	Reglerne om tavshedspligt	75
3.1.4.2.	Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed afgivet af professor, dr. jur. Bent Christensen	87
3.1.4.3.	Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF'ere, afgivet af professor Lars Nordskov Nielsen	91
3.1.4.4.	Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993	96
3.1.4.5.	Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder	97
3.1.4.6.	Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og vejledning om god adfærd i det offentlige	99
3.1.4.7.	Retspraksis	102
3.1.4.8.	Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	105
3.1.4.9.	Praksis fra Folketingets Ombudsmand	116
3.1.4.10.	Voldgiftspraksis mv.	137
3.1.4.11.	Sammenfatning	139
3.2.	Gældende regler om offentligt ansattes meddeleret	142
3.2.1.	Ret til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter	143
3.2.2.	Underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer	148
3.2.2.1.	Ret og pligt til at "sige fra" over for ulovlige ordrer	148
3.2.2.2.	Handle- og undladelsespligter i tilfælde af ulovlige ordrer	149
3.2.2.3.	Særligt om underretning af eksterne parter	155
3.2.3.	Retsplejelovens regler om mediernes kildebeskyttelse	158
3.3.	Undersøgellesforbud, ansættelsesmæssig beskyttelse mv.	163
3.3.1.	Undersøgellesforbud	163
3.3.2.	Beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesmæssige konsekvenser	164
3.3.3.	Retsvirkningerne af uberettiget afskedigelse	165
3.4.	Særligt om udviklingen i regler og praksis om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret siden afgivelsen af betænkning 1472/2006	167
3.4.1.	Retspraksis	167
3.4.2.	Praksis fra Folketingets Ombudsmand	168
3.4.3.	Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	174
3.5.	Mindretalsudtalelse vedrørende kapitel 3 og bemærkninger hertil fra flertallet	176
3.5.1.	Mindretalsudtalelse vedrørende kapitel 3	176
3.5.2.	Flertallets bemærkninger til mindretalsudtalen	178
Kapitel 4. Offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret i praksis		180
4.1.	Ytringsfriheden – de modsatrettede hensyn	180
4.2.	Betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret – sammenfatning af de faktiske forhold	190
4.3.	Udvalgets undersøgelse af konkrete sager	193
4.3.1.	Indsamling af sagerne	193

4.3.2.	Omfanget og indholdet af de konkrete sager	195
4.3.3.	Generelle tendenser i udvalgets undersøgelse	203
4.4.	Offentliggjorte større undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed	205
4.4.1.	FTFs undersøgelser	205
4.4.1.1.	Kritisable forhold på arbejdspladsen som offentligheden burde få kendskab til	205
4.4.1.2.	Reaktioner på kritisable forhold på arbejdspladsen	205
4.4.1.3.	Konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen	206
4.4.1.4.	Forventning om fremtidige konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen	206
4.4.1.5.	Kendskab til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed	207
4.4.1.6.	Sammenfattende om FTF undersøgelserne	207
4.4.2.	FOAs undersøgelser	208
4.4.2.1.	Kritisable forhold på arbejdspladsen, som offentligheden burde få kendskab til	208
4.4.2.2.	Reaktioner på kritisable forhold på arbejdspladsen	209
4.4.2.3.	Konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen	209
4.4.2.4.	Forventning om fremtidige konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen	209
4.4.2.5.	Villighed til i fremtiden at tage kritisable forhold op internt og offentligt	211
4.4.2.6.	Kendskab til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed	211
4.4.2.7.	Sammenfattende om FOA-undersøgelserne	211
4.4.3.	Magisterbladets undersøgelse	212
4.4.3.1.	Kritisable forhold på arbejdspladsen, som offentligheden burde få kendskab til	213
4.4.3.2.	Reaktioner på kritisable forhold på arbejdspladsen	213
4.4.3.3.	Konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen	213
4.4.3.4.	Forventning om fremtidige konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen	213
4.4.3.5.	Sammenfattende om Magisterbladets undersøgelse	214
4.4.4.	Bemærkninger til undersøgelserne fra FTF, LO og Akademikerne	215
4.5.	Udvalgets indtryk fra vejledninger, personalepolitikker, håndbøger mv. vedrørende ytringsfrihed	216
4.6.	Sammenfatning af udvalgets indtryk vedrørende de faktiske forhold	218
4.6.1.	Generelt om udvalgets undersøgelser af området	218
4.6.2.	Udvalgets indtryk af offentligt ansattes kritiske ytringer	219
4.6.3.	Særligt om udviklingen siden 2006	225
Kapitel 5. Udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret		226
5.1.	Vurdering af behovet for yderligere lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret	227
5.1.1.	Lovfæstelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed	227
5.1.1.1.	Betydningen af fraværet af formel lov	228

5.1.1.2.	Mulig vejledende værdi af en lovfæstelse	229
5.1.1.3.	Udvalgets anbefalinger	231
5.1.2.	Behovet for lovgivning om reglerne om offentligt ansattes meddeleret	235
5.1.2.1.	Behovet for ændringer i reglerne om offentligt ansattes meddeleret	235
5.1.2.2.	Behovet for lovfæstelse af de gældende regler om meddeleretten	238
5.1.2.3.	Udvalgets anbefalinger om behovet for lovgivning om reglerne om offentligt ansattes meddeleret mv.	240
5.2.	Vurdering af behovet for særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse	241
5.2.1.	Generelt om særlig regulering af ansættelsesretlig beskyttelse	241
5.2.2.	Regler om mulighed for dom for fortsat ansættelse	245
5.2.3.	Bevisbyrderegler	251
5.2.3.1.	Omvendt bevisbyrde	252
5.2.3.2.	Delt bevisbyrde	252
5.2.4.	Regler om godtgørelse	256
5.3.	Behovet for yderligere initiativer af vejledende karakter eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed	259
5.3.1.	Behovet for en styrket informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed	262
5.3.2.	Oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed	267
Kapitel 6.	Whistleblowerordninger	274
6.1.	Eksisterende whistleblowerordninger mv. i den offentlige forvaltning	275
6.1.1.	Whistleblowerordninger i kommunerne	279
6.1.1.1.	Whistleblowerordningen i Københavns Kommune	279
6.1.1.1.1.	Organisation af whistleblowerordningen i Københavns Kommune	279
6.1.1.1.2.	Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Københavns Kommune	281
6.1.1.1.3.	Borgerrådgiverens sagsbehandling og reaktionsmuligheder	282
6.1.1.1.4.	Rettigheder for anmeldere til Københavns Kommunes whistleblowerordning	283
6.1.1.1.5.	Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til Københavns Kommunes whistleblowerordning	283
6.1.1.2.	Whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune	284
6.1.1.2.1.	Organisation af whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune	284
6.1.1.2.2.	Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune	284
6.1.1.2.3.	Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune	285
6.1.1.2.4.	Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune	286
6.1.1.2.5.	Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune	286
6.1.1.3.	Frederiksberg Kommunes retningslinjer om henvendelser om ansattes og om kommunale leverandørers eventuelle strafbare forhold, grovere	

overtrædelser af lovgivning og interne retningslinjer (Frederiksbergs Kommunes såkaldte whistleblowerordning)	286
6.1.1.3.1. Organisatoriske forhold vedrørende ordningen i Frederiksberg Kommune	287
6.1.1.3.2. Oplysninger omfattet af ordningen i Frederiksberg Kommune	287
6.1.1.3.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for ordningen i Frederiksberg Kommune	289
6.1.1.3.4. Rettigheder for anmeldere til ordningen i Frederiksberg Kommune	290
6.1.1.3.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til ordningen i Frederiksberg Kommune	290
6.1.1.4. Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune	290
6.1.1.4.1. Organisation af whistleblowerordningen i Roskilde Kommune	291
6.1.1.4.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Roskilde Kommune	291
6.1.1.4.3. Borgerrådgiverens sagsbehandling og reaktionsmuligheder	291
6.1.1.4.4. Rettigheder for anmeldere til Roskilde Kommunes whistleblowerordning	291
6.1.1.4.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til Roskilde Kommunes whistleblowerordning	292
6.1.1.5. Whistleblowerordningen i Randers Kommune	292
6.1.1.5.1. Organisation af whistleblowerordningen i Randers Kommune	292
6.1.1.5.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Randers Kommune	292
6.1.1.5.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder i whistleblowerordningen i Randers Kommune	293
6.1.1.5.4. Rettigheder for anmeldere til Randers Kommunes whistleblowerordning	293
6.1.1.5.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til Randers Kommunes whistleblowerordning	294
6.1.2. Whistleblowerordningerne i Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, ATP, Energinet.dk og DSB	294
6.1.2.1. Whistleblowerordningen i Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring	295
6.1.2.2. Whistleblowerordningen i ATP	295
6.1.2.2.1. Organisation af whistleblowerordningen i ATP	295
6.1.2.2.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i ATP	295
6.1.2.2.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen i ATP	296
6.1.2.2.4. Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i ATP	297
6.1.2.2.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i ATP	297
6.1.2.3. Whistleblowerordningen i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD)	297
6.1.2.3.1. Organisation af whistleblowerordningen i LD	298
6.1.2.3.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i LD	298
6.1.2.3.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen i LD	298
6.1.2.3.4. Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i LD	299

6.1.2.3.5.	Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i LD	299
6.1.2.4.	Whistleblowerordningen i DSB	300
6.1.2.4.1.	Organisation af whistleblowerordningen i DSB	300
6.1.2.4.2.	Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i DSB	300
6.1.2.4.3.	Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen i DSB	301
6.1.2.4.4.	Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i DSB	302
6.1.2.4.5.	Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i DSB	302
6.1.2.5.	Whistleblowerordningen i Energinet.dk	303
6.1.2.5.1.	Organisation af whistleblowerordningen i Energinet.dk	303
6.1.2.5.2.	Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Energinet.dk	304
6.1.2.5.3.	Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen i Energinet.dk	305
6.1.2.5.4.	Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i Energinet.dk	305
6.1.2.5.5.	Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i Energinet.dk	306
6.1.3.	Lovregulerede whistleblowerordninger i offentlige tilsynsmyndigheder	307
6.1.3.1.	Whistleblowerordningerne i socialtilsynene	308
6.1.3.2.	Whistleblowerordningen i Finanstilsynet	310
6.1.3.3.	Whistleblowerordningen i tilsynsmyndighederne efter offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø	313
6.2.	Foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger	315
6.2.1.	Erfaringer med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning	315
6.2.2.	Erfaringer med whistleblowerordninger i den private sektor	321
6.2.3.	Udenlandske erfaringer med whistleblowerordninger	325
6.2.3.1.	Canada	326
6.2.3.2.	Storbritannien	328
6.2.3.3.	Norge	329
6.2.3.4.	Sverige	331
6.2.3.5.	USA	332
6.2.4.	Overordnede konklusioner på baggrund af de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger	333
6.3.	Fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning	335
6.4.	Gældende retlige rammer for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning	342
6.4.1.	Myndigheders iværksættelse af undersøgelser på baggrund af anmeldelser	343
6.4.2.	Notatpligt og vejledningspligt	345
6.4.3.	Behandling af personoplysninger	347
6.4.4.	Underretning, indsiget i oplysninger og partshøring	349
6.4.4.1.	Aktindsigt efter forvaltningsloven	350

6.4.4.2.	Aktindsigt efter offentlighedsloven	354
6.4.4.3.	Persondatalovens regler om ret til underretning og indsigt	356
6.4.4.4.	Partshøring	358
6.4.5.	Særligt om anonymitet for anmeldere i forbindelse med straffesager	359
6.4.6.	Etablering af whistleblowerordninger og persondataloven	363
6.5.	Retningslinjer for etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning	365
6.6.	Behovet for lovregulering af whistleblowerordninger	376
6.6.1.	Bør der indføres lovkrav om whistleblowerordninger i offentlige myndigheder?	376
6.6.2.	Bør der lovgives om reglerne for administration af whistleblowerordninger?	378
Bilagsdel		383
Bilag 1	Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed	
Bilag 2	Vejledning om god adfærd i det offentlige	
Bilag 3	Referater af konkrete sager fordelt på sektorer mv.	
Bilag 4	Eksempler på tekstpassager fra udmeldte politikker, vejledninger og personalehåndbøger mv. i den offentlige sektor	
Bilag 5	Kommissorium for Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger	

Kapitel 1

Indledning

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Udvalget blev bl.a. nedsat som et led i udmøntningen af regeringsgrundlaget, *Et Danmark, der står sammen* fra 2011, hvoraf det fremgår, at regeringen vil sikre, at offentligt ansatte oplever, at de har mulighed for at ytre sig, hvis forholdene ikke er i orden – uden konsekvens for den enkeltes karrieremuligheder.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at regeringen ønsker en samlet tilgang til spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, og at regeringen derfor nedsætter et bredt sammensat sagkyndigt udvalg, som skal se på de spørgsmål, der knytter sig til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det fremgår endvidere af udvalgets kommissorium, at det blev nedsat på baggrund af behovet for at se på de spørgsmål, der knytter sig til etableringen af såkaldte whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning i de seneste år, herunder at afdække indretning, funktion og konsekvenser af whistleblowerordninger i den offentlige sektor.

Udvalgets opgaver er beskrevet således i udvalgets endelige kommissorium af 20. december 2013:

”4. Udvalget skal på den anførte baggrund have til opgave at belyse og vurdere de spørgsmål, der knytter sig til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Med afsæt i betænkning 1472/2006 skal udvalget redegøre for reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, herunder navnlig udviklingen i praksis på området siden 2006. Udvalget skal ligeledes redegøre for erfaringerne med offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed og meddeleret siden 2006, herunder erfaringerne med de tiltag, der blev iværksat på baggrund af betænkning 1472/2006.

Udvalget skal i lyset heraf vurdere, om der er behov for lovgivning på området, herunder om der bør ske en lovfæstelse af gældende ret om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Udvalget skal endvidere vurdere, om der kan være behov for en styrket informations- og rådgivningsindsats eller for at iværksætte andre administrative tiltag med henblik på at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed, og hvordan dette i givet fald vil kunne ske. Det forudsættes, at udvalget i forbindelse med sine overvejelser inddrager de

synspunkter og forslag, som har været fremført siden 2006, jf. ovenfor under pkt. 3.

Hvad særligt angår whistleblowerordninger skal udvalget have til opgave at foretage en kortlægning af, hvilke ordninger der på nuværende tidspunkt findes i den offentlige forvaltning. Udvalget skal i den forbindelse beskrive de nærmere rammer, som disse ordninger etableres indenfor, samt redegøre for erfaringerne med ordningerne.

Udvalget skal på baggrund heraf belyse fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning og i forlængelse heraf vurdere behovet for sådanne ordninger. Udvalget skal i den forbindelse pege på, hvilke generelle retningslinjer der i givet fald vil kunne opstilles med hensyn til indretning, funktion og konsekvenser af eventuelle whistleblowerordninger. Udvalget skal ligeledes overveje, om der bør ske en lovregulering af området.

Det forudsættes, at udvalget i forbindelse med sine overvejelser i relevant omfang inddrager internationale erfaringer.”

Udvalget kommissorium er i dets helhed optrykt som bilag 5 til denne betænkning.

1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har ved afgivelsen af denne betænkning haft følgende sammensætning:

Formand:

Højesteretsdommer, dr. jur. Jens Peter Christensen.

Øvrige medlemmer:

- Professor, ph.d. Michael Gøtze, Københavns Universitet (sagkyndigt medlem)
- Professor, dr. jur. Søren Højgaard Mørup, Aarhus Universitet (sagkyndigt medlem)
- Formand Mogens Blicher Bjerregård, indstillet af Dansk Journalistforbund
- Seniorkonsulent Christina Mary Moshøj, indstillet af Danske Medier
- Kontorchef Karsten Thystrup, indstillet af KL

- Forhandlingsdirektør Signe Friberg Nielsen, indstillet af Danske Regioner
- Advokat Helle Hjorth Bentz, indstillet af FTF
- Advokat Martin Juul Christensen, indstillet af Landsorganisationen i Danmark (LO)
- Næstformand i Akademikerne Ingrid Stage, indstillet af Akademikerne (AC)
- Formand for Offentlige Chefer i DjJØF Henning Thiesen, indstillet af Djøf
- Områdechef Kirsten Talevski, indstillet af Folketingets Ombudsmand
- Juridisk Kommitteret Jens Teilberg Søndergaard, indstillet af Statsministeriet
- Afdelingschef Carl Erik Johansen, indstillet af Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen
- Afdelingschef Jens-Christian Bülow, indstillet af Justitsministeriet, indtrådte som medlem i september 2014 i stedet for afdelingschef Kristian Korfits Nielsen
- Chefkonsulent Bente Brandborg, indstillet af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
- Specialkonsulent Jesper Husmer Vang, indstillet af Datatilsynet

Udvalgets sekretariat bestod ved betænkningens afgivelse af kontorchef Louise Vadheim Guldberg, Justitsministeriet og fuldmægtig Jacob Christiaan Gaardhøje, Justitsministeriet.

1.3. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt i alt 8 møder. Første møde blev afholdt den 26. marts 2014, og sidste møde blev afholdt den 26. januar 2015.

Ud over at foretage en beskrivelse af gældende regler har udvalget foretaget en række undersøgelser med henblik på at beskrive de faktiske forhold vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret samt whistleblowerordninger.

København, februar 2015

Jens Peter Christensen (formand)	Michael Gøtze	Søren Højgaard Mørup
Christina Mary Moshøj	Helle Hjorth Bentz	Karsten Thystrup
Signe Friberg Nielsen	Martin Juul Christensen	Henning Thiesen
Mogens Blicher Bjerregård	Ingrid Stage	Kirsten Talevski
Jens Teilberg Søndergaard	Bente Brandborg	Carl Erik Johansen
Jens-Christian Bülow	Jesper Husmer Vang	

Louise Vadheim Guldberg

Jacob Christian Gaardhøje

Kapitel 2

Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

I de følgende afsnit sammenfattes udvalgets beskrivelser af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret (afsnit 2.1), udvalgets undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret i praksis (afsnit 2.2), udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret (afsnit 2.3), samt udvalgets undersøgelser og overvejelser vedrørende whistleblowerordninger (afsnit 2.4).

Hvad angår udvalgets anbefalinger om mulige lovgivningsinitiativer, som der mere udførligt redegøres for nedenfor i afsnit 2.3 og 2.4, kan disse i kort oversigtsform sammenfattes som følger:

Lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed?

Flertallet: Nej

Dansk Journalistforbund, Danske Medier og Michael Gøtze: Ja

Lovgivning om offentligt ansattes meddeleret?

Et enigt udvalg: Nej

Lovgivning om mulighed for dom til fortsat ansættelse?

Flertallet: Nej

Dansk Journalistforbund, Danske Medier, FTF og Landsorganisationen i Danmark (LO) samt Michael Gøtze og Søren Højgaard Mørup: Ja

Lovgivning om regler om omvendt bevisbyrde?

Et enigt udvalg: Nej

Lovgivning om delt bevisbyrde?

Jens Peter Christensen (formand), KL, Danske Regioner, Danske Medier og Søren Højgaard Mørup: Nej

Dansk Journalistforbund, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC) og DJØF samt Michael Gøtze: Ja

Repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand: Ingen stillingtagen

Lovgivning om øget godtgørelse ved afskedigelse mv?

Jens Peter Christensen (formand), KL, Danske Regioner, Danske Medier og Søren Højgaard Mørup: Nej

Dansk Journalistforbund, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC) og DJØF samt Michael Gøtze: Ja

Repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand): Ingen stillingtagen

Oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed?

Et enigt udvalg: Nej

Lovgivning om whistleblowerordninger?

Et enigt udvalg: Nej

Et enigt udvalg anbefaler i stedet, at det i den enkelte myndighed overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der etableres en særlig adgang til rapportering af mistanker om ulovligheder mv. gennem etableringen af en whistleblowerordning i myndigheden. Udvalget har på den baggrund opstillet visse generelle retningslinjer om, hvordan etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan ske på administrativt grundlag inden for de gældende retlige rammer.

2.1. Sammenfatning af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser

2.1.1. 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 som privatpersoner kun må udtale sig til pressen, hvis ledelsen på forhånd har godkendt udtalelsen.

Med hensyn til offentligt ansattes materielle ytringsfrihed er offentligt ansatte for det første 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 §§ 152-152 f 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. 5. Såkaldte 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 tjensteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet.

Offentligt ansatte må således 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, der er placeret tæt på den politiske eller administrative beslutningsproces.

Offentligt ansatte har tillige 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.

Hvis en offentligt ansat ytring har været lovlig, 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 løntilæg, ændret arbejdsområde eller afskedigelse.

Følgenvirkningerne af en lovlig ytring – typisk samarbejdsvanskeligheder – vil derimod kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Efter Ombudsmandens praksis stilles der dog krav om en vis kvalifikation af sådanne samarbejdsvanskeligheder, før der kan skrides til afskedigelse, herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusive 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.

2.1.2. De gældende regler om offentligt ansattes meddeleleret

Ved meddeleleret for offentligt ansatte forstås i overensstemmelse med begrebets anvendelse i betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret 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.

Der er ikke i den gældende lovgivning fastsat regler om en egentlig ”meddeleret” for offentligt ansatte. Dette 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 meddeleret” følger af forskellige regler.

Offentligt ansatte har således efter de gældende regler ret til at udtale sig til pressen på egne vegne mv. om forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv., hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed.

Offentligt ansatte har i denne forbindelse bl.a. 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. Sådanne ytringer betegnes jævnlige også som ”whistleblowing”.

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.

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 meddeleret).

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 uforsvarlige, forhold. Offentligt ansatte har således også en ”intern meddeleret”. 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 meddeleret 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 ”meddele-ret”, 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 som udgangspunkt, 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, og der ikke f.eks. rettes åbenbart usande beskyldninger mod navngivne personer eller lignende.

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 danne 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.

Det bemærkes, at der er afgivet dissens til kapitel 3 fra ét udvalgsmedlem samt en udtalelse fra flertallet i den forbindelse. Der henvises til kapitel 3, afsnit 3.5.

2.1.3. Særligt om udviklingen i praksis vedrørende de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret siden 2006

Udvalget finder ikke, at regler og praksis om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret har ændret sig siden afgivelsen af betænkning 1472/2006. Flere sager har dog bidraget til en yderligere præcisering af retstilstanden på området.

2.2. Sammenfatning af udvalgets undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret i praksis

Udvalget har gennemført en række undersøgelser med henblik på at undersøge offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i praksis. Undersøgelserne omfatter følgende:

- Indsamling af konkrete sager om offentligt ansattes ytringsfrihed i perioden 2007-2014. Indsamlingen omfatter en gennemgang af

Folketingets Ombudsmands praksis, sager fremsendt af hovedorganisationerne FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO) og Akademikerne (AC), sager fremkommet ved søgning i databasen Infomedia samt sager fremsendt af Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL og Danske Regioner.

- Indsamling af oplysninger fra ministerier, regioner, kommuner mv. om politikker, personalevejledninger, personalehåndbøger og lignende, hvori de ansattes ytringsfrihed og/eller meddelelser berøres.
- Gennemgang af større offentliggjorte undersøgelser om offentligt ansattes ytringsfrihed fra FOA, FTF og Magisterbladet.

Antallet af sager om offentligt ansattes ytringsfrihed

Udvalget kan på baggrund af de foretagne undersøgelser konstatere, at omfanget af sager, hvori offentligt ansatte er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner med baggrund i kritiske ytringer, fortsat er relativt beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte.

Årsagerne til, at antallet af konkrete sager er beskedent, kan være mange. Det beskedne antal sager kan bl.a. skyldes, at mange konkrete sager løses lokalt, fordi der består et system eller en mulighed for at håndtere problematikken inden for organisationen, at offentligt ansatte er tilbageholdende med at ytre sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen, hvis de er usikre på, hvilke følger virkninger dette vil have, at åbenhedskulturen er forskellig på de enkelte offentlige arbejdspladser, og at der er steder, hvor muligheden for åbent at drøfte forhold på arbejdspladsen bør være bedre, og at manglende kendskab til rammerne om ansattes ytringsfrihed samt arbejdspladsens konkrete økonomiske og organisatoriske situation kan påvirke den enkelte ansattes til ikke at ytre sig.

Årsagerne til at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig

I det omfang offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, skyldes det fortsat hovedsageligt identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt "skjult" sanktionering.

Selvom mængden af sager ikke er stor, er der fortsat næppe tvivl om, at det kan have store personlige omkostninger for den enkelte offentligt ansatte at være del i en sag, hvor en ytring fører til en uretmæssig reaktion fra ledelsens side, og at hver sådan sag derfor er en for meget.

Derudover tyder udvalgets gennemgang af større offentliggjorte undersøgelser på, at sager, hvor ansatte har ytret sig kritisk og er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner, kan medføre, at andre ansatte på den samme arbejdsplads vil være tilbageholdende med at ytre sig kritisk. Dette gælder formentlig uanset, om det efterfølgende klargøres, at reaktionen var uberegtiget.

Det er således udvalgets indtryk, at jo mere alvorlig sanktioneringen er, jo større er frygten for sanktionering. De undersøgelser, som udvalget har gennemgået, synes dog også at vise, at de offentlige ansatte generelt forventer, at deres offentlige ytringer vil få negative konsekvenser i større omfang, end tilfældet rent faktisk er. Det gælder navnlig frygten for egentlige ansættelsesretlige konsekvenser og i særdeleshed afskedigelser. Undersøgelseernes resultat bekræftes på dette punkt af udvalgets egen undersøgelse af konkrete sager, der viser, at der er tale om en relativ beskeden mængde sager, hvori offentligt ansattes ytringer får ansættelsesretlige konsekvenser.

Særligt om udviklingen siden 2006

Udvalgets gennemgang af konkrete sager, hvori offentligt ansatte bliver mødt med sanktioner på baggrund af lovlige ytringer, tyder ikke på, at der er sket nogen væsentlig udvikling i antallet af sådanne sager.

De offentliggjorte undersøgelser fra FOA, FTF og Magisterbladet af offentligt ansattes ytringsfrihed, som udvalget har gennemgået, giver ikke noget klart billede af, om offentligt ansatte er blevet mere tilbageholdende med at udtale sig kritisk om forholdene på deres arbejdsplads siden 2006. Undersøgelserne viser endvidere store forskelle fra sektor til sektor og er således ikke repræsentative for hele det offentlige område.

Nogle af resultaterne i de tre offentliggjorte undersøgelser peger i retning af, at lidt flere offentligt ansatte i dag frygter negative konsekvenser af at udtale sig kritisk i offentligheden, og at dette måske skyldes øget utryghed blandt de ansatte som følge af den økonomiske krise og de hermed forbundne sparereunder mv. i de seneste år.

Det samlede indtryk er, at offentligt ansatte udtaler sig kritisk i offentligheden i nogenlunde samme omfang, som i 2006, og at det er de samme tendenser, der gør sig gældende på området i dag, som i 2006.

I det omfang, offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, synes det således hovedsageligt at skyldes identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder ”skjult” sanktionering.

Betydning af ansættelsessektor og de ansattes værdier

De offentliggjorte undersøgelser, som udvalget har gennemgået, tyder på, at der er forskel på offentligt ansattes tilbøjelighed til at ytre sig kritisk inden for forskellige områder.

Således er f.eks. Magisterforeningens medlemmer betydeligt mere tilbøjelige til at udtale sig kritisk om forholdene på deres arbejdsplads end FOAs og FTFs medlemmer. Dette har formentlig sammenhæng med, at færre magistre ifølge undersøgelserne oplever negative konsekvenser af at ytre sig offentligt. Der er også sandsynligt, at det kan have betydning, at der blandt magistrerne generelt er en opfattelse af, at det udgør en positiv værdi at ytre sig offentligt om forholdene på arbejdspladsen, mens der f.eks. blandt FOA-medlemmer synes at være en udbredt opfattelse af, at dette er illoyalt.

Udvalgets undersøgelse af konkrete sager viser i øvrigt en overvægt af sager om sanktionering af kritiske ytringer blandt fagprofessionelle i sektorer, hvor FOA-medlemmer navnlig er ansat.

Forholdet mellem eksterne og interne ytringer

Problemer mellem medarbejder og ledelse opstår ofte først, når en kritik bliver ekstern. Det er den enkelte offentligt ansattes valg, om han eller hun ønsker at ytre sin kritik internt eller eksternt, og flere udtalelser fra ombudsmanden viser, at det ikke kan forlanges, at medarbejderne skal gå til ledelsen med deres kritik først.

Der er samtidig meget, der tyder på, at de arbejdspladser, der er åbne over for kritik, og som skaber fora, hvor ansatte kan give deres mening til kende, også har færre sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget har i den forbindelse bl.a. noteret sig, at de offentligt ansatte i FOAs undersøgelser (spørgsmålet er ikke stillet i de øvrige undersøgelser, udvalget har gennemgået) i meget betydeligt omfang også frygtede negative konsekvenser, herunder ansættelsesretlige konsekvenser, af at ytre kritik internt.

Betydningen af ledelse

Det er udvalgets indtryk, at varetagelsen af ledelsesopgaven fortsat spiller en stor rolle for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Der er således divergerende holdninger til, hvad ledelsesopgaven omfatter hos forskellige grupper af offentligt ansatte. Blandt institutionsledere på mindre institutioner som børnehaver og børn- og ungeinstitutioner er der tilsyneladende en tendens til at identificere sig med institutionen og dens vilkår, mens der i den administrative og politiske ledelse stilles krav om, at alle ledere inden for en kommune eller en region indgår i et fælles ledelsesteam.

Anderledes gør det sig gældende på større institutioner, hvor ledelsesopgaven i højere grad er professionaliseret, og hvor der tilsyneladende fra ledelsens side stilles stærkere krav til korpssånden og til, at medarbejderne bidrager til at opretholde et konfliktfrit image udadtil. Eksempelvis kan nævnes hospitaler og lignende store institutioner.

Ledelsen er endvidere af betydning for, hvilken kultur der hersker på en arbejdsplads og meget taler for, at en ledelse, der tillader kritik, og som modtager kritik konstruktivt, vil understøtte en kultur, hvor medarbejderne kan give tilstrækkeligt udtryk for deres holdninger internt, og hvor egentlige sager derfor sjældent vil opstå.

Betydningen af ansattes placering i hierarkiet

De begrænsninger, der gælder af hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces, er afhængig af, hvor den pågældende arbejder i den offentlige sektor, og hvor i hierarkiet vedkommende er placeret.

Hovedreglen er, at jo tættere man er placeret på den politiske beslutningstager, jo mere begrænset er ens ytringsfrihed. I overensstemmelse hermed er der få eksempler på kritiske ytringer i offentligheden fra topledere i det

offentlige. De sager, der er, angår i vidt omfang mere personlige holdninger til overordnede samfundsforhold, herunder generelle reformer, og ikke kritik af forhold med tilknytning til de pågældendes arbejdsplads.

Den samme tendens ses ikke blandt lavere placerede ledere og mellemledere. Der er f.eks. blandt institutionsledere en tendens til at identificere sig med institutionen og dens vilkår frem for med den politiske og administrative ledelse. Og det er i tråd hermed indtrykket, at f.eks. sådanne institutionsledere er mere tilbøjelige til at udtale sig kritisk i offentligheden end øvrige ansatte på institutionen. Det kan måske i den forbindelse spille ind, at institutionsledere mv. typisk har noget mere distance til deres overordnede i dagligdagen og ganske meget selvstændighed i deres opgaveudførelse. Af samme årsag er det formentlig mindre sandsynligt, at kritiske ytringer i offentligheden fra sådanne institutionsledere – f.eks. om besparelser på deres område – kan siges at lede til egentlige samarbejdsvanskeligheder med den administrative eller politiske ledelse. Fordelt på områder er tendensen særlig klar på børne- og ungeområdet og politi- og forsvarsområdet.

Sammenfattende er der belæg for at konkludere, at ledere og mellemledere generelt er mere tilbøjelige til at udtale sig kritisk i offentligheden end menige ansatte.

Udvalgets undersøgelse af konkrete sager viser endvidere, at der blandt det administrative personale, herunder forvaltningspersonellet, kun er to sager, der vedrører menige medarbejderes ytringer, og heraf angår den ene sag kun ytringer internt på arbejdspladsen. Der er endvidere kun en sag om sanktionering af ytringer fra ansatte i ministerier eller styrelser mv. (der er dog herudover en sag om for vidtgående restriktioner for de ansattes ytringsfrihed under en valgkamp). Udvalgets undersøgelse vedrører kun lovlige ytringer, der er blevet sanktioneret, og dette resultat siger derfor ikke i sig selv noget om, hvor ofte disse ansatte ytrer sig kritisk i offentligheden. Resultatet kan således være udtryk for, at der kun i meget begrænset omfang er sket uretmæssig sanktionering af lovlige ytringer i ministerierne, styrelserne mv. Resultatet kan dog også være udtryk for, at det administrative personale, herunder forvaltningspersonellet, er mere tilbageholdende med at udtale sig kritisk om ansættelsesstedet i offentligheden end andre grupper af offentligt ansatte. En sådan tilbageholdenhed må i givet fald ses i lyset af, at disse medarbejdere i deres daglige arbejde er tættere på den politiske og administrative beslutningsproces end andre offentligt ansatte.

Loyalitetsbegrebet

Der er både i udvalgets undersøgelse af konkrete sager og i de offentliggjorte undersøgelser eksempler på, at såvel ledere som medarbejdere – i modstrid med retsstillingen på området – opfatter loyalitet som en pligt til ikke at udtale sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen.

Henvisning til loyalitet bruges bl.a. af ledelsen i en række af de sager, udvalget har gennemgået, som en uklar begrundelse for, at den ansatte med sine udtalelser har overtrådt grænserne for sin ytringsfrihed.

Ligeledes synes det at være en udbredt holdning, at de ansatte bør ytre sig om kritiske forhold internt, før de fremfører kritikken eksternt, samt at de ansatte ikke kan ytre sig om deres specifikke arbejdsfelt, medmindre der er tale om ulovligheder eller lignende.

Når loyalitetsbegrebet i visse tilfælde anvendes for vidtgående, kan det skyldes manglende forståelse af reglerne på området. Det kan dog måske også – i tråd med det, der er anført i FOAs 2013-undersøgelse – skyldes, at visse medarbejdere og ledere har en personlig opfattelse af, hvordan man bør opføre sig i forhold til sin arbejdsplads, der ikke nødvendigvis stemmer overens med reglerne på området. Det kan i den forbindelse nævnes, at der i udvalgets materiale er eksempler på ledere, der på den ene side kritiserer offentligt ansatte for at have ytret sig i offentligheden og på den anden side tilkendegiver, at den ansatte havde ret til at ytre sig.

Tryghed i ansættelsesforholdet mv.

Det forekommer nærliggende at antage, at tryghed i ansættelsen – og dermed mindre frygt for ansættelsesretlige sanktioner – gør medarbejdere mere villige til at ytre sig kritisk i offentligheden.

Udvalget finder på den baggrund også, at det er nærliggende at antage, at krisetider og sparerunder mv. kan reducere de offentligt ansattes vilje og tilbøjelighed til at ytre sig kritisk offentligt.

Det er ligeledes sandsynligt, at andre forhold på arbejdspladsen – f.eks. et øget stressniveau – kan påvirke de ansattes frygt for at møde negative konsekvenser ved at ytre sig kritisk offentligt.

2.3. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret

Udvalget har overvejet behovet for yderligere lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret (sammenfattet i afsnit 2.3.1), behovet for en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte (sammenfattet i afsnit 2.3.2) og behovet for yderligere initiativer af vejledende karakter eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed (sammenfattet i afsnit 2.3.3).

2.3.1. Vurdering af behovet for yderligere lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret

Lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Det er udvalgets opfattelse, at de gældende regler er udtryk for en i alt væsentligt fornuftig afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, ligesom de gældende reglers karakter af skønspregede afvejningsregler efter udvalgets opfattelse er en nødvendighed. Formålet med en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed vil i givet fald ikke skulle være at ændre den bestående retstilstand.

En lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed vil kunne indeholde et signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed, ligesom en lovfæstelse vil kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Det kan ikke udelukkes, at disse positive aspekter vil kunne have en stimulerende effekt på offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed. Udvalget skal herved pege på, at noget kunne tale for, at det signalmæssige budskab om offentligt ansattes ret til ytringsfrihed vil kunne give de ansatte en større tilid til, at de har en sådan ret, og samtidig også have en vis positiv indvirkning på myndighedernes forståelse for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Udvalget finder således, at det ikke kan udelukkes, at en lovfæstelse, hvis indhold har overvejende signalmæssig karakter, vil kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at ansatte ikke ytrer sig, så som frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er imidlertid udvalgets vurdering, at de forskellige hensyn samt den indbyrdes afvejning heraf vanskeligt lader sig præcisere ved skrevne reg-

ler, på en måde så forståelsen væsentligt ville lettes i forhold til den nuværende reguleringsform, hvor indholdet af retstilstanden må betegnes som værende ganske klar. En lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed vil således efter udvalgets vurdering ikke betyde, at retstilstanden vil blive klarere.

Det er endvidere værd at bemærke, at det, som tidligere nævnt, ikke synes at være den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold, der er årsag til, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, men derimod identifikation med arbejdspladsen, fejlopfattelse af loyalitetspligten, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er således udvalgets opfattelse, at frykten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frykten for karrieremæssige konsekvenser grundlæggende er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en lovfæstelse af de gældende regler. Det er med hensyn til sådanne negativt betonedede årsager først og fremmest et spørgsmål om at skabe en holdningsændring – både blandt de ansatte og ledelsen. Det afgørende er, at der anlægges en positiv synsvinkel i relation til ansattes ytringsfrihed, således at ansattes ytringer betragtes som et middel til nuancering af debatten og til forbedringer i den offentlige sektor. Der bør derfor skabes en åben arbejdspladskultur, hvor der hersker forståelse for de ansattes ret til at fremkomme med interne såvel som eksterne ytringer. Ledelsen spiller her en vigtig rolle med henblik på at tydeliggøre, at meningstilkendegivelser, der ligger inden for grænserne af de ansattes ytringsfrihed, ikke vil få negative konsekvenser, hvad enten de fremsættes internt eller eksternt.

Udvalget skal endelig understrege det positive aspekt, at den nuværende reguleringsform gennem ombudsmandspraksis på en smidig måde har kunnet tilpasse sig den samfundsmæssige udvikling og normdannelse samt de konkrete sagers ofte særegne omstændigheder. Mulighederne for en løbende udvikling og tilpasning af reglerne vil efter udvalgets vurdering forringes ved en meget detaljeret lovfæstelse af de gældende regler, idet en sådan regulering naturligt vil blive mere ”firkantet” og mindre smidig.

En lovfæstelse, der holdes på et tilstrækkeligt overordnet niveau, vil endvidere efter *udvalgsflertallets* opfattelse ikke give bedre vejledning om reglernes indhold end den nuværende reguleringsform, og udvalgsflertallet har derfor ikke fundet anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Et *mindretal* bestående af *Dansk Journalist Forbund*, *Danske Medier* og *Michael Gøtze* anbefaler en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Mindretallet lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at en lovfæstelse vil kunne tydeliggøre, at offentligt ansattes grundlovssikrede ret til at ytre sig om emner af samfundsmæssig interesse nyder en udstrakt beskyttelse, at en lovfæstelse vil indeholde et nødvendigt og værdifuldt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed, at det er problematisk, at der ikke er en overordnet lov, som klart og tydeligt fastslår, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, som går videre end forbuddet mod indførelsen af censur eller andre forebyggende foranstaltninger, som følger af Grundlovens § 77, at udvalgets undersøgelser efterlader det klare indtryk, at offentligt ansatte fortsat anvender deres ytringsfrihed i begrænset omfang til at ytre sig kritisk om forholdene på deres arbejdspladser, at informationsindsatsen tilsyneladende ikke har været tilstrækkelig til at stimulere de offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed, at der fortsat er behov for at fastslå, at de ansattes ret til at fremkomme med lovlige meningstilkendegivelser i det offentlige rum skal respekteres af myndighederne, og at en lovfæstelse vil kunne give en tiltrængt og mere overskuelig indgang til de relevante regler, praksis og vejledning om det nærmere indhold af ytringsfriheden. Der henvises om mindretallets nærmere synspunkter til kapitel 5, afsnit 5.1.1.3.

Lovgivning om offentligt ansattes meddeleret

Ved meddeleret for offentligt ansatte forstås – i overensstemmelse med afgrænsningen i betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret – 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.

Udvalget finder ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddeleret. Udvalget fremhæver i den forbindelse navnlig, at offentligt ansatte – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger – har en vidtgående adgang til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

Udvalget finder endvidere ikke, at der ved en lovregulering af offentligt ansattes meddeleret – uden risiko for at begrænse den eksisterende meddeleret – kan foretages en så præcis afgrænsning af de tilfælde, hvor medde-

leretten udløses, at der vil kunne tages højde for de forskellige sagers konkrete omstændigheder. En nærmere lovregulering vil således efter udvalgets vurdering i praksis ikke give bedre vejledning om, hvornår videregivelse af fortrolige oplysninger må anses for berettiget, end bestemmelsen i straffelovens § 152 e.

Udvalget finder dog ikke at kunne udelukke, at en lovregulering, der hovedsageligt vil have signalmæssig karakter, vil kunne have en stimulerende effekt på offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleret.

Det er imidlertid udvalgets vurdering, at det næppe har været manglen på en (mere præcist) lovfæstet meddeleret, der i visse sager har været årsagen til, at der ikke på et tidligere tidspunkt er tilgået offentligheden informationer om ulovligheder mv. Som det er tilfældet ved offentligt ansattes kritiske ytringer, tyder alt på, at det i stedet er andre forhold – navnlig frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser – der afholder ansatte fra at videregive oplysninger til pressen mv. i de omhandlede tilfælde.

Det er udvalgets opfattelse, at frykten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frykten for karrieremæssige konsekvenser er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en nærmere lovregulering af en meddeleret.

Udvalget skal endvidere understrege betydningen af den ansattes ret – og i visse tilfælde pligt – til at underrette internt om ulovlige eller fagligt uforvarselige forhold.

I de tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler, vil det formentlig typisk være sådan, at ansatte, som bliver bekendt med, at sådanne forhold muligvis foreligger, vil underrette internt inden for myndigheden, således at der kan rettes op på forholdene. Såkaldte ”skandalesager”, hvor de pågældende ulovligheder mv. først på et meget sent tidspunkt bliver offentligheden bekendt, vil således kun opstå i de tilfælde, hvor topledelsen har villet dække over forholdene eller ikke har udvist rettidig omhu med hensyn til at løse problemerne. Sådanne ekstreme situationer kan man efter udvalgets opfattelse ikke gardere sig mod ad lovgivningens vej.

Udvalget finder således ikke anledning til at anbefale, at der indføres nye regler i lovgivningen om indholdet af offentligt ansattes meddeleret.

Udvalget skal afslutningsvis bemærke, at det – af hensyn til at sikre oplysning – i øvrigt kan være hensigtsmæssigt at indsætte et afsnit om meddelelser i Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Ved en eventuel kommende revision af Vejledning om god adfærd i det offentlige bør det ligeledes overvejes at indsætte et afsnit om meddelelser i tilknytning til redegørelsen om offentligt ansattes ytringsfrihed.

2.3.2. Vurdering af behovet for særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse

Omfanget af offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer, er ikke som sådan et spørgsmål om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser.

Den ansættelsesretlige beskyttelse har dog nær sammenhæng med grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser, og det kan på baggrund af udvalgets undersøgelser ikke udelukkes, at der findes offentligt ansatte, som reelt har et ønske om at ytre sig kritisk om deres egne arbejdsområder, men som afstår herfra navnlig på grund af frygt for ansættelsesmæssige og karrieremæssige konsekvenser.

Udvalget har derfor overvejet, om der er behov for at indføre en særlig ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i tilfælde, hvor en negativ ansættelsesretlig reaktion er foretaget på grund af retmæssige ytringer. I tilknytning hertil har udvalget overvejet, hvilke initiativer der i givet fald ville kunne tages. Det drejer sig om fastsættelse af særlige regler om mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse, om fastsættelse af særlige bevisbyrder og om fastsættelse af særlige regler om godtgørelse. Formålet med fastsættelse af sådanne regler skulle i givet fald være, at eksistensen af en bedre ansættelsesretlig beskyttelse kunne stimulere de ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i tilfælde, hvor de ansatte reelt har et ønske om at ytre sig, men af frygt for ansættelsesmæssige konsekvenser afstår herfra.

Det bemærkes, at hvis en offentligt ansat f.eks. afskediges på grund af retmæssige ytringer i sig selv, vil der være tale om en uberettiget afskedigelse. Konsekvenserne af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner vil skulle afgøres efter de almindelige ansættelsesretlige regler herom. Der henvises i den forbindelse nærmere til kapitel 3, afsnit 3.3.3.

De gældende ansættelsesretlige regler regulerer således allerede konsekvenserne af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner. Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – der således markerer, at visse typer af reaktioner anses for at være mere ”alvorlige” end andre – kræver særligt tungtvejende grunde.

Generelt om behovet for en øget ansættelsesretlig beskyttelse

Tre medlemmer af udvalget (*Jens Peter Christensen (formand), KL og Danske Regioner*) finder ikke, at der foreligger sådanne særligt tungtvejende grunde, at der bør indføres ansættelsesretlig særregulering på dette område.

Disse medlemmer lægger navnlig vægt på, at omfanget af sager, hvor offentligt ansatte mødes med negative ledelsesreaktioner, er beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte, at der ikke i øvrigt er noget, der tyder på, at der er tale om et omfangsrigt problem vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, at det ikke er helt oplagt – uden en nærmere gennemgang af de mange andre forskellige kategorier af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses som mere ”alvorlig” end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner, og at det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Otte medlemmer af udvalget (*Dansk Journalistforbund, Danske Medier, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF, samt Michael Götze og Søren Højgaard Mørup*) anbefaler, at der indføres ansættelsesretlig særregulering.

Disse medlemmer lægger navnlig vægt på, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, at udvalgets undersøgelser har vist, at forholdene på området ikke er blevet bedre siden 2006 på trods af de initiativer, der blev taget som opfølgning på betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, at udvalgets undersøgelser underbygger, at offentligt ansatte i vidt omfang frygter negative ledelsesreaktioner ved at udtale sig kritisk i offentligheden om forhold vedrørende deres arbejdsområde, at der er en sammenhæng mellem denne omstændighed og den forholdsvis ringe

beskyttelse, der gælder for offentligt ansatte med hensyn til usaglige sanktioner, og at ansættelsesretlige særregulering vil have en gavnlig præventiv effekt, således som det har vist sig på andre områder (f.eks. i ligebehandlingsspørgsmål). Endvidere vil en øget ansættelsesretlig beskyttelse kunne sende et politisk signal om opbakning til offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i praksis, hvilket i sig selv vil kunne fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Det bemærkes, at ovennævnte medlemmer er delt med hensyn til, hvilke konkrete initiativer der findes hensigtsmæssige at tage for at øge den ansættelsesretlige beskyttelse, jf. nærmere nedenfor.

Seks medlemmer af udvalget (*repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand*) finder, at der ikke bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om *mulighed for dom til fortsat ansættelse* og regler om *omvendt bevisbyrde* i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer.

Disse medlemmer fremsætter imidlertid ikke anbefalinger om, hvorvidt der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om *delt bevisbyrde* og *øget godtgørelse* i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer.

Ministeriernes repræsentanter i udvalget har således meddelt, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til, om der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om delt bevisbyrde og øget godtgørelse i sager om afskedigelse mv. på grund af retmæssige ytringer, før udvalget har afgivet sin betænkning.

Repræsentanterne for Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand finder, at der både kan anføres argumenter for og imod indførelse af en øget ansættelsesretlig beskyttelse i form af regler om delt bevisbyrde og øget godtgørelse, og at det må bero på en politisk afvejning, om der eksisterer sådanne særligt tungtvejende grunde til, at ansættelsesretlig særregulering på dette område er påkrævet.

Regler om mulighed for dom for fortsat ansættelse

Et *flertal* i udvalget finder ikke, at der bør indføres regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse.

Flertallet lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at sådanne regler næppe er hensigtsmæssige eller brugbare i praksis. Det er således medlemmernes indtryk, at dom til fortsat ansættelse i praksis anvendes i yderst begrænset omfang på de områder, hvor muligheden i dag foreligger. Det skyldes formentlig bl.a., at den ansatte i praksis sjældent vil være interesseret i at vende tilbage til en arbejdsplads, hvorfra vedkommende er blevet afskediget uretmæssigt.

Dette gør sig så meget desto mere gældende i tilfælde, hvor en afskedigelse er sket som følge af den ansattes kritiske ytringer, og hvor der således ofte vil foreligge et stærkt modsætningsforhold og en optrappet konfliktsituation mellem den enkelte ansatte og ledelsen. Det vil således næppe være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse.

Det bemærkes, at flertallets medlemmer stiller sig forskelligt til, om der er grundlag for at anbefale en øget ansættelsesretlig beskyttelse på anden vis end ved at indføre regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse.

Et *mindretal* i udvalget bestående af *Dansk Journalistforbund*, *Danske Medier*, *FTF*, *Landsorganisationen i Danmark (LO)*, *Michael Gøtze* og *Søren Højgaard Mørup* anbefaler, at der indføres mulighed for dom til fortsat ansættelse ligesom i lov om foreningsfrihed på arbejdsmarkedet.

Mindretallet lægger navnlig vægt på, at ytringsfriheden, der ligesom foreningsfriheden er en af frihedsrettighederne i grundloven, bør nyde samme beskyttelse, at der er en særlig samfundsmæssig interesse i, at de offentligt ansatte benytter sig af deres ytringsfrihed og derved er med til sikre det grundlæggende princip om indsigt i og demokratisk kontrol med forvaltningen, at en lovbestemmelse om, at en offentlig arbejdsgiver ikke må afskedige en ansat – eller i øvrigt anvende negative ledelsesmæssige reaktioner – som følge af lovlige ytringer, vil sende et klart signal til de offentlige arbejdsgivere, at der – selvom der ikke kan dokumenteres en sammenhæng – efter indførelsen af retten til opretholdelse af ansættelsesforholdet i foreningsfrihedsloven ikke længere forekommer sager om uberettiget afskedigelse begrundet i foreningstilhørsforhold, at en sådan bestemmelse vil gøre det klart for en stor del af de ansatte, at de ikke behøver at frygte en

afskedigelse, som må anses for den mest indgribende reaktion, og *at* bestemmelsen vil kunne beskytte whistleblowere, der – ligesom andre offentligt ansatte, der benytter sig af ytringsfriheden – vil kunne nære begrundet eller ubegrundet frygt for, at de vil blive udsat for negative reaktioner fra deres arbejdsgiver.

Mindretallet bemærker endvidere, at der formentlig er en del personalegrupper i det offentlige, hvor der er tilpas afstand mellem de ansatte og den ledelse, der tager deres ytringer ilde op, til at de ansatte uden problemer kan fungere i deres stilling i det daglige til trods for, at ledelsen oplever et stærkt modsætningsforhold til den eller de pågældende.

Omvendt bevisbyrde

Særlige bevisbyrderegler findes bl.a. i ligestillingslovens § 16, stk. 4 (lovbekendtgørelse nr. 645 af 6. juni 2011 om ligestilling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov mv.). Det følger af denne bestemmelse, at hvis en afskedigelse finder sted under den ansattes graviditet, påhviler det arbejdsgiveren at godtgøre, at afskedigelsen ikke skyldes graviditeten. Baggrunden for bestemmelsen er en opfølgning på folketingsbeslutningen af 2. juni 1987, hvorved Folketinget opfordrede regeringen til at gennemføre en generelt forbedret ansættelsesretlig beskyttelse af gravide kvinder og kvinder og mænd på barselsorlov.

Bestemmelsen i ligestillingslovens § 16, stk. 4, der indeholder en delvis *omvendt bevisbyrde*, omhandler et forhold, der er meget let konstaterbart – nemlig om en afskedigelse har fundet sted under den ansattes graviditet eller barsel, og som per definition kun gør sig gældende i en klart afgrænset tidsmæssig periode.

I sammenligning hermed vil spørgsmålet om en ytrings indhold i relation til navnlig mundtlige ytringer kunne være noget vanskeligere at fastlægge. Hertil kommer, at udstrækningen af den tidsmæssige sammenhæng mellem fremsættelse af ytringen og selve den ansættelsesretlige reaktion i praksis kan være ganske lang, idet en bestemmelse svarende til ligestillingslovens § 16, stk. 4, inden for ytringsfrihedsområdet i princippet vil blive aktualiseret, blot den ansatte på et eller andet tidspunkt i sin måske mangeårige ansættelsesperiode har fremsat en kritisk ytring.

Det er på den baggrund *udvalgets* vurdering, at den type af omvendt bevisbyrde, som kendes fra ligestillingslovens § 16, stk. 4, ikke i praksis

er egnet i sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

Delt bevisbyrde

Særlige bevisbyrderegler findes endvidere i ligelønslovens § 6, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 899 af 5. september 2008 om lige løn til mænd og kvinder), og forskelsbehandlingslovens § 7 a (lovbekendtgørelse nr. 1349 af 16. december 2008 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.). Disse bestemmelser fastlægger såkaldt *delt bevisbyrde*, hvilket indebærer, at hvis en ansat påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der udøves forskelsbehandling, påhviler det arbejdsgiveren at bevise, at forskelsbehandling ikke har fundet sted. Alle de nævnte bestemmelser gennemfører dele af forskellige Rådsdirektiver og har således deres baggrund i EU-retlig regulering.

Bevistemaerne i disse sager er umiddelbart mere sammenlignelige med bevistemaerne i sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed, og det forekommer derfor mere relevant at overveje fastsættelse af bevisbyrderegler af denne karakter.

Tre medlemmer af udvalget (*Jens Peter Christensen (formand), KL og Danske Regioner*) finder, som der er redegjort for ovenfor ikke, at der er grundlag for at indføre særlige regler om ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

Hvad angår det konkrete mulige initiativ vedrørende regler om delt bevisbyrde, er det disse medlemmers opfattelse, at et sådant initiativ ikke i nævneværdigt omfang kan forventes at øge offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i praksis.

Medlemmerne bemærker i den forbindelse, at udvalgets undersøgelser har vist, at årsagerne til, at offentligt ansatte i praksis er meget tilbageholdende med at ytre sig, navnlig er identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for (uberettigede) karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult sanktionering”. Regler om delt bevisbyrde kan ikke forventes at påvirke de to første forhold og kan heller ikke antages i nævneværdigt omfang at mindske de ansattes frygt for uberettigede karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt skjult sanktionering. Det skyldes, at der er tale om meget få sager, hvori ansatte bliver

mødt med alvorlige ansættelsesretlige sanktioner som afskedigelse mv. Delt bevisbyrde kan således ikke antages at ville ændre på en eventuel frygt blandt de ansatte for mere skjulte sanktioner, såsom ikke at blive forfremmet eller at blive ”frosset ud”.

Ovennævnte medlemmer skal endvidere fremhæve, at betydningen af regler om delt bevisbyrde er begrænset, idet bevisbyrden også efter de almindelige regler vil ”vende”, så den påhviler arbejdsgiveren, hvis der i det konkrete tilfælde påvises faktiske omstændigheder, som giver grund til at formode, at en afskedigelse skyldes den ansattes lovlige ytringer.

To medlemmer af udvalget (*Danske Medier og Søren Højgaard Mørup*) finder, at der bør indføres regler til beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed svarende til de regler, som gælder om offentligt ansattes foreringsfrihed, således at der er mulighed for at opnå dom for fortsat ansættelse. Disse medlemmer kan dog tilslutte sig de ovennævnte betragtninger om dels, at det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om delt bevisbyrde i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, dels at betydningen af regler om delt bevisbyrde formentlig er begrænset. Disse medlemmer bemærker herved, at en regulering af domstolenes bevisbedømmelse kun bør ske, hvor der er særlig anledning til det. De finder derfor ikke anledning til at anbefale indførelse af sådanne regler.

Seks medlemmer af udvalget (*Dansk Journalistforbund, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF og Michael Gøtze*) finder, at der bør indføres regler i lovgivningen med det formål at give de offentligt ansatte en bedre ansættelsesretlig beskyttelse i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

Medlemmerne lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, at der ikke er sket fremskridt på området siden 2006, at sådanne regler vil kunne have en præventiv effekt i forhold til negative ledelsesreaktioner, og at det vil kunne sende et politisk signal om opbakning til offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i praksis, hvilket i sig selv vil kunne fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Medlemmerne finder, at en hensigtsmæssig måde at øge den ansættelsesretlige beskyttelse på er at indføre regler om delt bevisbyrde i denne type sager. Medlemmerne henviser i den forbindelse bl.a. til, at sådanne regler har været i kraft i Norge i en række år og er blevet positivt evalueret, samt at en svensk betænkning i 2014 har anbefalet, at sådanne regler indføres i Sverige.

Seks medlemmer af udvalget (*repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand*) fremsætter ikke anbefalinger om, hvorvidt der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om delt bevisbyrde i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer

Regler om godtgørelse

Tre medlemmer af udvalget (*Jens Peter Christensen (formand), KL og Danske Regioner*) finder som redegjort for ovenfor ikke, at der er grundlag for at indføre særlige regler om ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser.

Vedrørende det konkrete mulige initiativ om regler om øget godtgørelse er det desuden disse medlemmers opfattelse, at et sådant initiativ ikke i nævneværdigt omfang kan forventes at øge offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i praksis.

Medlemmerne bemærker i den forbindelse, at udvalgets undersøgelser har vist, at årsagerne til, at offentligt ansatte i praksis er meget tilbageholdende med at ytre sig, navnlig er identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for (uberettigede) karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult sanktionering”. Øget godtgørelse kan ikke forventes at påvirke de to første forhold, og kan heller ikke antages i nævneværdigt omfang at mindske de ansattes frygt for uberettigede karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt skjult sanktionering. Det skyldes, at der er tale om meget få sager, hvori ansatte bliver mødt med alvorlige ansættelsesretlige sanktioner som afskedigelse mv. Øget godtgørelse kan således ikke antages at ville ændre på en eventuel frygt blandt de ansatte for mere skjulte sanktioner, såsom ikke at blive forfremmet eller at blive ”frosset ud”.

Hertil kommer, at regler om øget godtgørelse ikke kan forventes at forhindre afskedigelser mv. i nævneværdigt omfang. Det gælder navnlig i situationer, hvor der foreligger et stærkt modsætningsforhold og en optrappet konfliktsituation mellem den ansatte og ledelsen, som tilfældet ofte vil være i sager, der har relation til offentligt ansattes kritiske ytringer.

To medlemmer af udvalget (*Danske Medier og Søren Højgaard Mørup*) finder, at der bør indføres regler til beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed svarende til de regler, som gælder om offentligt ansattes foreringsfrihed, således at der er mulighed for at opnå dom for fortsat ansættelse.

Danske Medier kan derimod ikke anbefale et forslag, der går ud på mulighed for at opnå en forhøjet godtgørelse. Et sådant regelsæt vil efter Danske Mediers opfattelse næppe i nævneværdig grad føre til, at offentligt ansatte bliver mere trygge ved at anvende deres ytringsfrihed, og det kan ej heller forventes at forhindre afskedigelser.

Søren Højgaard Mørup bemærker, at han ikke kan anbefale et forslag, der *alene* går ud på mulighed for at opnå en forhøjet godtgørelse. Søren Højgaard Mørup er ikke imod, at der gives en forhøjet godtgørelse til ansatte, der uberettiget afskediges på grund af deres ytringer, men mener ikke, at en regel om forhøjet godtgørelse vil betyde, at offentligt ansatte bliver mere trygge ved at anvende deres ytringsfrihed, og en sådan regel kan heller ikke forventes at forhindre afskedigelser. Et sådant regelsæt, der *alene* går ud på en forhøjet godtgørelse, vil efter hans opfattelse således være uegnet til at løse det, som er det egentlige problem.

Seks medlemmer af udvalget (*Dansk Journalistforbund, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF samt Michael Gøtze*) finder, at der bør indføres regler i lovgivningen med det formål at give de offentligt ansatte en bedre ansættelsesretlig beskyttelse i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

Medlemmerne lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, at der ikke er sket fremskridt på området siden 2006, at det vil kunne have en gavnlig præventiv effekt i forhold til negative ledelsesreaktioner, og at det vil kunne sende et politisk signal om opbakning til offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i praksis,

hvilket i sig selv vil kunne fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Medlemmerne finder, at en hensigtsmæssig måde at øge den ansættelsesretlige beskyttelse på er at indføre regler om øget godtgørelse i denne type sager. Medlemmerne henviser i den forbindelse også til, at Farum-Kommissionen i sin beretning bl.a. har anført, at det ansættelsesretlige værn for embedsmænd, der reagerer overfor ulovligheder mv., bør være indrettet således, at det giver et sikkerhedsnet også økonomisk, og at dette synspunkt bør veje tungt ved udmåling af godtgørelse eller erstatning. Farum-kommissionen har i den forbindelse videre anført, at der derfor kan være anledning til at genoverveje behovet for lovgivning om offentligt ansattes ansættelsesretlige værn.

Medlemmerne bemærker desuden, at der på det finansielle område er indført bestemmelser om, at ansatte, der udsættes for ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger, fordi de har indberettet virksomheden for overtrædelser af den finansielle regulering til Finanstilsynet eller til en ordning i virksomheden, kan tilkendes en godtgørelse i overensstemmelse med principperne i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v.

Seks medlemmer af udvalget (*repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand*) fremsætter ikke anbefalinger om, hvorvidt der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse i form af regler om øget godtgørelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer.

2.3.3. Vurdering af behovet for yderligere initiativer af vejledende karakter eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed

Behovet for en styrket informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed

En grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, er, at opfattelsen – både hos ansatte og ledere – af omfanget af de ansattes ret til at ytre sig om deres egne arbejdsområder hviler på et korrekt grundlag og ikke er omgærdet af usikkerhed og misforståelser.

Udvalget skal derfor fremhæve betydningen af en fortsat og løbende informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed. Det gælder navnlig den lokale informationsindsats på de enkelte arbejdspladser, der bl.a. kan ske ved:

- afholdelse af lokale informationsmøder,
- indarbejdelse af elementerne i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra 2006 i lokale politikker, personalehåndbøger og informationsmateriale til nyansatte mv.,
- drøftelser i arbejdsgrupper og idéfora samt afholdelse af temadage med relevante case-drøftelser mv.,
- indarbejdelse af oplysninger om ytringsfrihed som fast punkt på introduktionsdage for nyansatte samt i relevante kurser for hhv. personalemedarbejdere og ledere,
- udarbejdelse af lettilgængeligt informationsmateriale, der kan udleveres til nye medarbejdere, og
- information om eventuelle kontaktpersoner, hos hvem ledere og ansatte på den enkelte arbejdsplads kan søge råd og vejledning i konkrete ytringssituationer.

Det er væsentligt, at der er et stadigt fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed, og at vejledninger og lokale politikker mv. ikke blot udarbejdes og derefter glemmes af de ansatte og ledelsen. Ledelsen på den enkelte arbejdsplads har ansvaret for at sikre rammerne for en ordentlig åbenhedskultur og for at sikre, at de ansatte kan se en klar sammenhæng mellem de skrevne vejledninger og politikker og ledelsens faktiske handlinger. F.eks. bør en opfordring i den skrevne personalepolitik til at bidrage til en åben og fri debat om arbejdspladsens forhold også følges op af konkrete drøftelser og opfordringer til meningstilkendegivelser. Det bør i den forbindelse tydeliggøres, at en meningstilkendegivelse ikke vil få negative konsekvenser, men derimod vil blive betragtet som et velkomment bidrag.

Det bør endvidere på de enkelte arbejdspladser drøftes, hvordan man løbende sikrer sig, at de ansatte føler, at de kan komme til orde, og hvorledes man kan få en ledelseskultur, der fremmer, at dette sker. Det kan i den forbindelse være hensigtsmæssigt, at man som et element i lederkurser mv. inddrager vigtigheden af at skabe gode rammer for en åbenhedskultur.

Udvalget skal endvidere pege på, at også personaleorganisationernes tilvejebringelse af relevant information om ytringsfrihed for de offentligt ansat-

te medlemmer, f.eks. i forbindelse med kurser, gå-hjem-møder og andre medlemsarrangementer, vil kunne medvirke til at sikre viden om og fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed. Der er således bl.a. i udvalgets gennemgang af foreliggende undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed et eksempel på, at et fagforbunds oplysningskampagne har haft en betydelig effekt på de pågældende offentligt ansattes kendskab til omfanget af deres ytringsfrihed. Ligeledes er samarbejdsudvalgenes rolle med hensyn til den løbende sikring af viden om og fokus på de ansattes ytringsfrihed af væsentlig betydning.

Der kan i forbindelse med informationsindsatsen være grund til at have et særligt fokus på vejledning til de ansatte om deres ytringsfrihed i tilknytning til anvendelsen af de sociale medier. Det er et emne, der i de senere år i stigende grad er blevet praktisk relevant, og udvalget har bemærket, at der synes at være en vis tendens til, at vejledninger, der ikke specifikt angår ytringsfrihed, men tilgrænsende områder – som f.eks. medarbejderadfærd på sociale medier – jævnligt indeholder formuleringer, der kan læses som en for vidtgående begrænsning af de ansattes ytringsfrihed.

Fra centralt hold vil det – f.eks. i tilknytning til udgivelsen af nærværende betænkning – være hensigtsmæssigt at genudgive den vejledning vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, der blev udarbejdet som opfølgning på betænkning 1472 (2006). Dette vil både kunne medvirke til at fremme forståelsen af reglerne blandt en ny generation af embedsmænd og vil kunne skabe et øget fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed. Det kan i øvrigt, som allerede nævnt, være hensigtsmæssigt i denne vejledning at indsætte et afsnit om meddeleretten, ligesom det ved en eventuel kommende revision af Vejledning om god adfærd i det offentlige bør det ligeledes overvejes at indsætte et afsnit om meddeleretten i tilknytning til redegørelsen om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det bemærkes afslutningsvis, at det har været rejst i udvalget, om det kunne være hensigtsmæssigt at oprette en centralt placeret vejlednings- og rådgivningsenhed, der kunne rådgive offentligt ansatte om anvendelsen af deres ytringsfrihed – f.eks. i tilknytning til ombudsmandsinstitutionen. Udvalget har imidlertid af en række årsager ikke fundet anledning til at anbefale dette. Der henvises nærmere til kapitel 5, afsnit 5.3.1.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at den rådgivning, som offentligt ansatte i praksis efterspørger i sager, der har tilknytning til offentligt ansattes ytringsfrihed, vedrører meget andet end retsreglerne. Det gælder f.eks.,

hvilke faktiske konsekvenser kritiske ytringer kan få for den ansatte (herunder mulige reaktioner fra kolleger mv.), i hvilken form og på hvilken måde den ansatte mest hensigtsmæssigt kan fremsætte sine ytringer, og hvordan en konkret eller potentiel konflikt med ledelsen på arbejdspladsen bedst kan håndteres eller undgås. Vejledning af denne art hører efter udvalgets opfattelse mere naturligt hjemme i de faglige organisationer.

Oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget skal efter kommissoriet ved vurderingen af, om der kan være behov for tiltag med henblik på at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed inddrage de synspunkter og forslag, som har været fremført siden 2006. Der henvises i den forbindelse i kommissoriet bl.a. til beslutningsforslag B 59 i folketingssamlingen 2007/08 og B 64 i folketingssamlingen 2009/10, der begge indeholdt forslag om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget har om muligheden for at oprette et sådant nævn sammenfattende fundet, at der ville være betydelige ulemper forbundet hermed, og at det er vanskeligt at se, at et sådant nævn ville kunne fungere efter hensigten. Der henvises nærmere til kapitel 5, afsnit 5.3.2.

2.4. Sammenfatning af udvalgets undersøgelser og overvejelser vedrørende whistleblowerordninger

2.4.1. Eksisterende whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Ordene ”whistleblower” og ”whistleblowerordninger” anvendes ofte med varierende betydning i litteratur, presse, offentlighed mv. Undertiden anvendes ordet ”whistleblower” i den meget brede betydning som udtryk for en person, der – som ansat eller tidligere ansat i en offentlig myndighed, privat virksomhed eller organisation – gør brug af sin almindelige ytringsfrihed til at gøre offentligheden opmærksom på, at der ved det pågældende ansættelsessted angiveligt er foregået ulovligheder mv. Undertiden anvendes ordet i den noget snævrere betydning, hvor en sådan brug af ytringsfriheden er eller måske kan være i strid med den pågældendes loyalitetspligt eller tavshedspligt. Tilsvarende anvendes ordet ”whistleblower” jævnligt om den, der – som ansat eller tidligere ansat i en offentlig myndighed, privat virksomhed eller organisation – gør det pågældende ansættelsessted opmærksom på, at der dér angiveligt er foregået ulovligheder mv.

Ordet ”whistleblowerordninger” har på tilsvarende måde ikke nogen helt fast betydning, men anvendes som regel om ordninger, der er etableret i en offentlig myndighed, privat virksomhed eller organisation, hvorved der gives ansatte (og eventuelt også andre) mulighed for anonymt at henvende sig med oplysninger om formentlige ulovligheder mv.

Som beskrevet i kapitel 3 har offentligt ansatte i almindelighed ret – og i en række tilfælde også pligt – til at gøre opmærksom på ulovligheder og uforsvarlige forhold mv. inden for deres arbejdsområde. Det kan f.eks. ske til en overordnet inden for samme myndighed, til en overordnet myndighed eller til en tilsynsmyndighed. Der er endvidere eksempler på, at Folketingets Ombudsmand er gået ind i sager på baggrund af, at offentligt ansatte har henvendt sig vedrørende ulovligheder og uforsvarlige forhold mv. i den offentlige forvaltning. Tilsynsmyndigheder mv. og Folketingets Ombudsmand betegnes dog almindeligvis ikke som whistleblowerordninger og er ikke som sådan oprettet med det formål at skabe bedre muligheder for, at offentligt ansatte kan indberette oplysninger.

De ordninger i den offentlige forvaltning, der er blevet betegnet som whistleblowerordninger, kan helt overordnet siges at være karakteriseret ved, at der med henblik på at forhindre repressalier mod personer, der gør opmærksom på ulovligheder og andre uregelmæssigheder af grovere karakter, er oprettet en særlig enhed, der kan modtage og behandle anonyme indberetninger fra sådanne personer.

De beskrevne whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan opdeles i to hovedgrupper, der adskiller sig væsentligt fra hinanden: 1) whistleblowerordninger, der på administrativt grundlag er oprettet hos den myndighed, der kan foretages indberetning om, og 2) whistleblowerordninger, der ved lov er oprettet hos offentlige tilsynsmyndigheder, og hvorigennem der kan foretages indberetning om forhold hos de virksomheder og institutioner mv., som myndigheden fører tilsyn med.

Whistleblowerordninger oprettet på administrativt grundlag

De whistleblowerordninger, der er oprettet på administrativt grundlag, indebærer, at der internt i den myndighed, der kan foretages indberetning om, er oprettet en whistleblowerenhed, hvortil myndighedens ansatte og eventuelt visse andre personer kan indgive indberetninger. Ordningernes nærmere udformning varierer i et vist omfang.

Kredsen af personer, der kan foretage indberetninger – og som der kan foretages indberetninger om – er i nogle ordninger udtrykkeligt begrænset til myndighedens ansatte, mens andre ordninger også omfatter myndighedens samarbejdspartnere, herunder private virksomheder. Nogle ordninger tager endvidere udtrykkeligt stilling til, at personer, hvis hverv hviler på valg eller udpegning (herunder kommunalbestyrelsens medlemmer), ikke er omfattet af ordningerne.

De oplysninger, der kan indberettes til ordningerne, er generelt begrænset til at angå ulovligheder og fejl og forsømmelser af en vis grovhed. Som eksempler på sådanne forhold er ofte nævnt bl.a. strafbare forhold og forhold, der indebærer fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, økonomisk kriminalitet mv. og tilfælde af omsorgssvigt. Ordningernes afgrænsninger af, hvilke forhold der er omfattet, er dog ikke udtømmende, hvorfor det i visse tilfælde konkret må vurderes, om et forhold er tilstrækkeligt groft – herunder f.eks. fordi det er gentaget – til at være omfattet af den pågældende ordning. De fleste ordninger er endvidere udtrykkeligt afgrænset nedadgående, således at ordningerne ikke behandler oplysninger om mindre alvorlige forhold som f.eks. enkeltstående fejl, brud på mindre væsentlige personalevejledninger – f.eks. vedrørende beklædning, rygning, alkohol og brug af internettet – og konflikter mellem ansatte, herunder mobning.

Whistleblowerenhederne er som nævnt ovenfor i alle tilfælde en del af den myndighed, hvis ansatte mv. der kan foretages indberetning om. Visse af de kommuner, der har en whistleblowerordning, har dog oprettet denne hos kommunens borgerrådgiver, der ikke henhører under de stående udvalg eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Herved opnås der formentlig i praksis en videregående uafhængighed for whistleblowerenheden. Andre myndigheder, der ikke har en borgerrådgiver, har tilknyttet whistleblowerenheden til en i forvejen eksisterende juridisk eller tilsynsorienteret enhed i myndigheden. Endelig er der eksempler på, at myndigheder – antageligvis med henblik på at sikre tilliden til ordningens uafhængighed og anmeldernes mulighed for anonymitet – har etableret et vist samarbejde med en privat udbyder af whistleblowersystemer. Dette kan bl.a. give de ansatte mulighed for at søge råd og vejledning hos en advokat og foretage anmeldelser til denne, der så videresendes til myndigheden med henblik på en nærmere undersøgelse.

Der er stor forskel på, i hvilket omfang der som led i whistleblowerordningerne er fastsat nærmere regler for, hvordan undersøgelser skal foretages.

Nogle ordninger foreskriver således detaljerede procedurer for, hvordan og af hvem en anmeldelse skal behandles, mens andre ordninger ikke berører dette spørgsmål nærmere og således overlader det til whistleblowerenheden konkret at vurdere, hvordan den nærmere undersøgelse skal tilrettelægges. Det er ligeledes forskelligt fra ordning til ordning, om undersøgelser foretages af whistleblowerenheden selv, eller om whistleblowerenheden kan anmode en anden del af forvaltningsmyndigheden om at foretage en undersøgelse. I sidstnævnte tilfælde får whistleblowerenheden en tilbagemelding om, hvad den undersøgende forvaltningsenhed har foretaget sig og kan evt. reagere på denne tilbagemelding. Der er endvidere eksempler på, at whistleblowerenheden kan vælge mellem enten selv at foretage en undersøgelse eller anmode en anden forvaltningsenhed om at gøre det.

Alle ordningerne indebærer en mulighed for at forblive anonym for anmelderne. De fleste ordninger har i den forbindelse oprettet en særlig hjemmeside eller lignende, hvorigennem anmeldelser kan indgives. En række af ordningernes retningslinjer nævner i den forbindelse udtrykkeligt, at det er en forudsætning for at kunne være sikker på at kunne forblive anonym, at anmelderen ikke oplyser sit navn til myndigheden.

For så vidt angår repressalier over for personer, der indgiver anmeldelser til whistleblowerordningerne, anføres det i en række af vejledningerne, at anmeldelser i god tro ikke kan give anledning til ansættelsesretlige reaktioner. Flere vejledninger nævner endvidere udtrykkeligt, at de respektive whistleblowerordninger kan behandle anmeldelser om repressalier mod ansatte som følge af anmeldelser, de ansatte har indgivet til ordningen.

Whistleblowerordninger, der ved lov er oprettet hos offentlige tilsynsmyndigheder

De whistleblowerordninger, der ved lov er oprettet i offentlige tilsynsmyndigheder, indebærer, at whistleblowerenheden befinder sig hos tilsynsmyndigheden, mens de forhold, der kan foretages indberetning om, vedrører de virksomheder og institutioner mv., som der føres tilsyn med. Disse whistleblowerordninger indebærer endvidere en særlig regulering af tavshedspligten hos de ansatte i tilsynsmyndigheden.

De lovregulerede whistleblowerordninger hos tilsynsmyndighederne er således allerede i kraft af deres placering hos en offentlig tilsynsmyndighed sikret uafhængighed af de virksomheder og myndigheder, som anmeldelserne vedrører, ligesom der allerede gælder en række regler om, hvordan

tilsynsmyndigheden kan foretage undersøgelser mv. og reagere på ulovligheder mv. De lovregulerede whistleblowerordninger i offentlige tilsynsmyndigheder kan principielt anvendes af alle, der sidder inde med relevante oplysninger, og er således ikke begrænset til ansatte mv. ved de virksomheder og institutioner, der føres tilsyn med. De forhold, der kan indgives oplysninger om til de lovregulerede whistleblowerordninger, er i sagens natur begrænset i overensstemmelse med, hvad tilsynsmyndighederne kan føre tilsyn med.

2.4.2. Udvalgets indtryk af de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet beskrevet erfaringerne med de eksisterende whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Disse erfaringer er forholdsvis begrænsede, bl.a. fordi der er tale om forholdsvis få ordninger, der for manges vedkommende ikke har eksisteret særligt længe. Hertil kommer, at en række ordninger benyttes meget lidt.

Udvalget har også i det lys fundet det relevant at gennemgå visse foreliggende undersøgelser af whistleblowerordninger i den private sektor, selv om sådanne ordninger ikke er omfattet af udvalgets kommissorium. Udvalget har desuden gennemgået visse udenlandske erfaringer med whistleblowerordninger.

Der er lidt flere erfaringer fra det private og fra udlandet, men til gengæld er evalueringer mv. af ordningerne meget varierende i detaljeringsgrad, herunder om det nærmere angives, hvilke konkrete fordele og ulemper, der har været ved de enkelte ordninger, og hvilke konkrete problemer, der har været ved ordningerne.

De overordnede konklusioner, der kan drages, er derfor baseret på et forholdsvis spinkelt empirisk grundlag.

Der indgives relativt få henvendelser til de fleste whistleblowerordninger. De fleste af de undersøgte whistleblowerordninger benyttes i ret begrænset omfang i forhold til, hvor mange personer de omfatter. I det omfang der foreligger oplysninger herom, synes visse ordninger endvidere at være blevet benyttet mere, da ordningerne var nye end efter nogen tid.

Anmeldelser til whistleblowerordninger bliver bekræftet i ca. 1/3 af tilfældene og i mange ordninger i mindre omfang. Der er ganske stor forskel på,

i hvilket omfang henvendelser til whistleblowerordninger bekræftes efterfølgende, og i flere af de foreliggende evalueringer foreligger der ikke nøjagtige oplysninger herom. I whistleblowerordningen i Københavns Kommune bliver ca. 1/3 af alle anmeldelser delvis bekræftet efter en nærmere undersøgelse.

Whistleblowerordninger synes at fungere bedst i myndigheder og virksomheder af en vis størrelse. Det er indtrykket, at ordninger i større myndigheder og virksomheder i højere grad fungerer efter hensigten end ordninger i mindre myndigheder og virksomheder. Det kan bl.a. skyldes, at mindre arbejdspladser har sværere ved – eller ville skulle bruge uforholdsmæssigt mange ressourcer på – at tilrettelægge et effektivt undersøgelsessystem, der opfattes som uafhængigt af resten af organisationen. Ligeledes kan det på små arbejdspladser være sværere for ansatte at forblive anonyme, idet der er færre personer, der kan have foretaget den pågældende indberetning. Det kan endvidere tænkes, at en whistleblowerordning bliver glemt af de ansatte, hvis ordningen ikke anvendes i praksis, hvilket der nok er større risiko for i mindre organisationer.

Der er en vis støtte for at antage, at whistleblowerordninger indebærer, at ansatte gør opmærksom på forhold, som ellers ikke ville være kommet frem. Det kan være svært at afgøre i hvilket omfang anmeldelser, der bliver indgivet til en whistleblowerordning, også ville være blevet indgivet til myndigheden uden whistleblowerordningens eksistens, men der er tilfælde, hvor nye whistleblowerordninger har modtaget anmeldelser om forhold, der lå noget tilbage i tiden. Ligeledes er der eksempler på, at whistleblowerordninger modtager flere henvendelser i perioden lige efter oprettelsen end senere hen.

Whistleblowerordninger indebærer en vis risiko for, at beskyldninger mod enkeltpersoner bliver offentligt kendte. Der har været eksempler på, at anmeldelser indgivet som led i en whistleblowerordning er blevet offentligt kendte, mens sagen endnu ikke var afsluttet.

Whistleblowerordninger indebærer en vis risiko for, at der indgives ubegrundede eller chikanøse anmeldelser. Der har efter det for udvalget oplyste kun været enkelte eksempler på, at den myndighed, der administrerer en whistleblowerordning, har vurderet, at der har været tale om decideret chikanøse anmeldelser. Der indgives imidlertid mange anmeldelser til whistleblowerordninger, der ikke kan bekræftes efter en nærmere undersø-

gelse, og hvor det kan være meget svært at vurdere, om der er tale om chikanøse anmeldelser.

Oprettelse af whistleblowerordninger kan give anledning til en vis tvivl hos myndighederne om de retlige rammer for sådanne ordninger. De foreliggende beskrivelser og evalueringer af whistleblowerordninger tyder generelt på en god forståelse af reglerne om whistleblowerordninger blandt myndighederne. Visse beskrivelser kan dog også give anledning til en vis tvivl om, hvorvidt myndighedens forståelse af reglerne er fuldt ud korrekt. Det gælder bl.a. for så vidt angår muligheden for at slette dokumenter mv., mulighederne for at undlade underretning og partshøring samt mulighederne for at undtage dokumenter fra aktindsigt.

2.4.3. Fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning må ses i det lys, at der i et vist omfang kan være forskellige interesser hos de forskellige (grupper af) ansatte og myndigheder mv., der påvirkes af en whistleblowerordning. Således kan f.eks. ledere være mere udsatte for (eventuelt uberettigede) indberetninger til whistleblowerordninger end ansatte uden ledelsesansvar, og ledere kan derfor have en større interesse i, at anmeldelser ikke kan indgives anonymt, mens ansatte uden ledelsesansvar måske i højere grad frygter at blive udsat for repressalier som følge af egne indberetninger og dermed kan have en større interesse i, at anmeldelser kan indgives anonymt. Et konkret element i en whistleblowerordning kan også have både fordele og ulemper for samme gruppe af ansatte eller samme myndighed. Eksempelvis kan muligheden for at indgive anonyme indberetninger gennem en whistleblowerordning både indebære den fordel, at en myndighed modtager flere korrekte indberetninger om ulovligheder, og den ulempe, at flere anmeldere vælger at være anonyme frem for at angive deres navn.

Udvalget har fundet, at en række hensyn generelt kan anføres til støtte for oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning, herunder at en whistleblowerordning kan øge de ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen uden at frygte negative karriermæssige konsekvenser, at en whistleblowerordning kan bidrage til at sikre et grundlag for demokratisk debat og kontrol, at en whistleblowerordning kan medvirke til at højne niveauet i en myndigheds ydelser, i og med at fejl og forsømmelser oftere bliver opdaget, at en whistleblowerordning kan

øge en myndigheds troværdighed udadtil, og at en whistleblowerordning kan styrke medarbejdernes tillid til, at der bliver taget hånd om eventuelle problemer på arbejdspladsen.

Udvalget har imidlertid også fundet, at en række hensyn generelt taler *imod* oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Det kan således bl.a. anføres, at en whistleblowerordning kan lede til, at færre personer gør opmærksom på kritisable forhold på arbejdspladsen med navns nævnelse, at en whistleblowerordning kan opfattes som en opfordring til at indgive anonyme anmeldelser, der kan være svære at vurdere troværdigheden af og undersøge nærmere, at en whistleblowerordning kan skabe et dårligt arbejdsklima, hvis ansatte f.eks. indberetter hinanden for mindre forseelser, og skabe frygt for at blive ”hængt ud” for mindre fejl og forsømmelser, der begås utilsigtet, at en whistleblowerordning kan indebære visse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til personer, der foretages undersøgelser af på baggrund af anonyme anmeldelser, og at en whistleblowerordning kan misbruges til – f.eks. anonymt – at chikanere andre medarbejdere. Hertil kommer, at behovet for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning begrænses af, at der allerede i dag foreligger en række kontrolinstanser mv., hvortil offentligt ansatte kan henvende sig.

2.4.4. De gældende retlige rammer for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Der er oprettet enkelte lovregulerede whistleblowerordninger i offentlige tilsynsmyndigheder. Lovgivningen i tilknytning til disse ordninger indeholder navnlig særlige bestemmelser om tavshedspligt for de ansatte i tilsynsmyndighederne.

Der eksisterer ikke herudover specifikke regler for etablering af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning eller for myndigheders administration af whistleblowerordninger.

Myndigheders etablering og administration af whistleblowerordninger udenfor de nævnte lovregulerede tilfælde er derfor alene underlagt de almindelige regler og principper, der gælder for myndighedernes virksomhed, herunder navnlig de forvaltningsretlige regler.

De almindelige forvaltningsretlige regler indebærer bl.a., at myndigheden skal iagttage krav om saglighed og proportionalitet, det forvaltningsretlige

undersøgelsesprincip samt reglerne om inhabilitet, notatpligt, journalisering, vejledningspligt, partshøring, begrundelse og aktindsigt. Eventuelle ansættelsesretlige sanktioner vil endvidere skulle overholde de almindelige regler herom.

Hvad enten en myndighed har etableret en særlig whistleblowerordning eller ej, giver modtagelse og behandling af anmeldelser om, at myndigheden eller ansatte i myndigheden ikke overholder lovgivningen, eller om, at der foregår andre uregelmæssigheder i myndigheden, anledning til en række retlige problemstillinger. Herudover kan etablering af en særlig whistleblowerordning i sig selv give anledning til visse problemstillinger.

De retlige rammer vedrørende whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning indebærer overordnet set navnlig, at myndigheden er forpligtet til konkret at vurdere, om en (evt. anonym) henvendelse om mulige ulovligheder hos myndigheden giver anledning til at foretage en nærmere undersøgelse, at en myndighed som udgangspunkt skal gøre notat om sådanne anmeldelser, herunder om anmelderens navn, hvis det oplyses, at en myndighed skal vejlede personer om mulighederne for være og forblive anonym, hvis de henvender sig herom til myndigheden, og at en myndighed skal overholde nærmere regler om underretning, aktindsigt og partshøring i forhold til personer, der indgives anmeldelse om.

Undersøgelsespligt og brug af anonyme oplysninger

En myndighed, som – f.eks. gennem en henvendelse herom – bliver opmærksom på, at myndigheden eller ansatte i myndigheden ikke overholder de regler, der gælder for myndigheden, eller på, at der foregår andre uregelmæssigheder i myndigheden, har som udgangspunkt pligt til at undersøge forholdet nærmere.

Der er formentlig kun pligt til at foranstalte undersøgelser, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger et ulovligt forhold, som ikke er af ganske underordnet betydning (bagatelagtigt), og som fortsat har en sådan aktualitet, at der er grundlag for at iværksætte en undersøgelse.

Undersøgelsespligten er ikke afhængig af, hvordan myndigheden er blevet opmærksom på et konkret forhold, herunder om der foreligger en navngiven eller en anonym henvendelse. Det kan dog i praksis være vanskeligere at gennemføre en undersøgelse på baggrund af en anonym henvendelse, bl.a. fordi anmelderens troværdig kan være sværere at vurdere, og fordi det

som udgangspunkt ikke vil være muligt at få den anonyme henvendelse uddybet (visse whistleblowerordninger er dog indrettet således, at det er muligt at kommunikere med anonyme anmeldere, efter anmeldelsen er indgivet).

Det må således antages, at en myndighed – på trods af de problemer, der kan være forbundet hermed – ikke generelt kan beslutte, at den ikke vil behandle anonyme henvendelser, idet myndigheden konkret må vurdere, om en henvendelse giver anledning til at iværksætte nærmere undersøgelser.

For så vidt angår brugen af anonyme oplysninger, kan myndigheder inddrage sådanne oplysninger i beslutningen om, hvorvidt der skal gennemføres en undersøgelse af det indberettede forhold, men oplysningerne kan ikke i sig selv indgå i grundlaget for en indgribende afgørelse over for f.eks. en af myndighedens ansatte.

Notatpligt mv. og vejledning til anmeldere om anonymitet

En myndighed har som udgangspunkt pligt til at gøre notat om relevante henvendelser om (påståede) ulovlige forhold på myndighedens område. Notatpligten indebærer, at der både skal gøres notat om indholdet af henvendelsen og om identiteten på den person, som har henvendt sig til myndigheden. Det gælder også, hvis en anmelder oplyser sin identitet, men samtidig oplyser, at vedkommende ønsker at være anonym. Er en oplysning først noteret, kan den som udgangspunkt ikke slettes igen. En myndighed, der modtager en skriftlig henvendelse, er ligeledes som udgangspunkt forpligtet til at opbevare henvendelsen, uanset om den modtages som et brev, en e-mail eller via en formular på en hjemmeside.

Oplysninger om anmeldelsen og anmelderens identitet vil som udgangspunkt ikke kunne hemmeligholdes over for den person, der foretages indberetning om, bl.a. fordi de vil være undergivet aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven, jf. nærmere nedenfor. En anmelder vil derfor som udgangspunkt kun kunne forblive anonym, hvis vedkommende ikke oplyser sin identitet over for myndigheden.

Det bemærkes i den forbindelse, at en myndighed ikke kan udvide adgangen til at gøre undtagelse fra aktindsigt ved at give tilsagn om anonymitet til anmeldere (diskretionstilsagn), ligesom en anmelder ikke kan oplyse sin identitet på vilkår om, at den holdes hemmelig for omverdenen (diskreti-

onsforbehold). Sådanne forbehold – og tilsagn, der alligevel måtte være givet – kan dog efter omstændighederne have den betydning, at myndigheden bør høre anmelderen, inden der gives aktindsigt i oplysninger om anmelderens identitet med henblik på at afdække, om hensynet til anmelderen i det konkrete tilfælde kan begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt.

En myndighed har pligt til at vejlede en anmelder, der spørger til muligheden for at være og forblive anonym, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Sådan vejledning vil dog i praksis kun have betydning, hvis den ydes, før anmelderen oplyser sin identitet, idet myndigheden ellers som nævnt vil have pligt til at gøre notat om vedkommendes identitet. Det kan på den baggrund være hensigtsmæssigt, at myndigheden i vejledningsmateriale om en whistleblowerordning oplyser, at anmeldere for at kunne forblive anonyme ikke må oplyse deres identitet. Hvis whistleblowerordningen tilgås via en særlig hjemmeside mv., vil vejledningen evt. kunne ydes på en sådan hjemmeside.

Underretning af personer, der registreres oplysninger om

Persondataloven giver personer, om hvem der bl.a. ved hjælp af elektronisk databehandling behandles personoplysninger, ret til underretning om, at der indsamles sådanne oplysninger, jf. §§ 28-30.

En myndighed har pligt til på eget initiativ at underrette en person om, at den dataansvarlige har registreret oplysninger om vedkommende, jf. §§ 28-29. Der er som udgangspunkt ikke pligt til af egen drift at meddele, hvorfra oplysningerne er modtaget, men der skal normalt oplyses om mulighederne for at få indsigt i oplysningerne, jf. § 29, stk. 1, nr. 3.

Efter § 30 gælder underretningspligten ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser eller visse offentlige interesser. Med udtrykket afgørende hensyn er det tilkendegivet, at undtagelse fra oplysningspligten kun kan gøres, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, og at bevisbyrden herfor påhviler den dataansvarlige.

Underretning kan således i visse særlige tilfælde undlades. Dette vil formentligt navnlig kunne være relevant, hvis der er grundlag for at frygte, at en undersøgelse ellers ikke vil kunne gennemføres på forsvarlig vis –

f.eks. fordi den person, undersøgelsen retter sig imod, vil have mulighed for at ødelægge beviser eller lignende. I så fald vil det dog kun være muligt at undlade underretning, indtil det pågældende hensyn ikke længere gør sig gældende.

Det bemærkes, at pligten til underretning efter persondataloven indtræder, når oplysningerne registreres og således – i modsætning til f.eks. partshøring efter forvaltningsloven – skal foretages som led i den helt indledende sagsbehandling. Underretningspligten kan derfor have den selvstændige betydning, at en person, som er omtalt i en anmeldelse, vil kunne blive klar over, at der er blevet indgivet en anmeldelse, selv om den henlægges som ubegrundet som led i den indledende sagsbehandling.

Indsigt i oplysninger indgivet til en whistleblowerordning

Forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven indeholder regler om indsigt i oplysninger, som en myndighed er i besiddelse af.

Forvaltningsloven indeholder regler om aktindsigt for personer, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Personer, hvis handlinger som led i administrationen af en whistleblowerordning gøres til genstand for en undersøgelse, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse, vil som udgangspunkt have partsstatus i forvaltningslovens forstand.

Anmeldere mv. vil derimod normalt ikke være parter i lovens forstand, medmindre de pågældende har en væsentlig retlig interesse i sagens udfald – f.eks. som følge af et erstatningskrav. Det forhold, at en person ved sin henvendelse til en forvaltningsmyndighed giver anledning til, at myndigheden rejser en sag, medfører derfor ikke i sig selv, at den pågældende bliver part i sagen.

Parterne i en sag vil som udgangspunkt have adgang til indsigt i alle sagens dokumenter, herunder f.eks. notater, breve og e-mails mv. Adgangen til aktindsigt er dog undergivet visse begrænsninger, der efter omstændighederne kan være af relevans i forbindelse med administrationen af en whistleblowerordning.

Det følger således af forvaltningslovens § 15 b, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for visse

afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Med anvendelsen af ordene ”afgørende hensyn” er det imidlertid tilkendegivet, at oplysninger kun kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvor der er nærliggende fare for, at disse interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen imødekommes.

Såfremt der findes at foreligge sådanne afgørende beskyttelseshensyn omfattet af bestemmelsen, skal der desuden foretages en konkret afvejning af partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter, der f.eks. kan indeholde oplysninger om en anmelders identitet, til varetagelse af sine interesser over for de opregnede modhensyn.

Hensynet til at beskytte den enkelte anmelder mod repressalier af forskellig karakter kan efter omstændighederne begrunde en begrænsning af adgangen til aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at anmelderen har oplyst, at vedkommende frygter en eller anden form for repressalier. Myndigheden må kunne begrunde, hvilke repressalier, der konkret er risiko for, og på hvilket grundlag frygten hviler. Det kan i forlængelse heraf ikke antages, at det generelle hensyn til at sikre, at ansatte (eller andre) tør indberette ulovlige forhold – herunder gennem en whistleblowerordning – er tilstrækkeligt til at undtage oplysninger fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b.

Det kan formentlig i mange tilfælde være vanskeligt at sandsynliggøre, at en anmelder er i konkret risiko for at blive mødt med repressalier – ikke mindst hvis der som led i en whistleblowerordning er tale om en anmeldelse fra en ansat hos myndigheden selv.

Retten til aktindsigt kan efter forvaltningslovens § 15 b også begrænses af hensynet til, at myndigheden i en indledende fase kan undersøge en anmeldelse, uden at den anmeldte har mulighed for at slette beviser eller på anden måde lægge hindringer i vejen for myndighedens undersøgelse af sagen. Den praktiske relevans af denne undtagelsesmulighed er dog begrænset, idet en person – for at kunne anmode om aktindsigt i en sag – allerede må have et vist kendskab til sagens eksistens. I alle tilfælde vil sådanne hensyn kun kunne indebære, at retten til aktindsigt kan begrænses midlertidigt.

Offentlighedslovens regler om aktindsigt gælder i modsætning til forvaltningslovens regler også for personer, der ikke er parter i en given sag, og

vil således kunne anvendes af enhver, der ønsker indsigt i oplysninger, der behandles af en offentlig myndighed – f.eks. som led i administrationen af en whistleblowerordning. Det er ikke et krav efter offentlighedsloven, at der er tale om en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er imidlertid underlagt en række yderligere begrænsninger i forhold til forvaltningslovens regler, som bl.a. kan have betydning for aktindsigt i oplysninger, der behandles som led i whistleblowerordninger.

Retten til aktindsigt omfatter således som udgangspunkt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste (§ 21). Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Retten til aktindsigt omfatter endvidere ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold (§ 30, nr. 1), og tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el. lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes (§ 30, nr. 2). Endvidere kan retten til aktindsigt efter § 33 begrænses efter en regel, der svarer til forvaltningslovens § 15 b, dog med den forskel, at det er tilstrækkeligt, at det er nødvendigt til beskyttelse af *væsentlige hensyn* til de omhandlede interesser.

Der er således efter offentlighedsloven mulighed for at undtage en række oplysninger, der kan fremkomme som led i myndigheders administration af whistleblowerordninger. Det gælder bl.a. oplysninger i personalesager og oplysninger om strafbare forhold eller andre private forhold.

Det skal dog bemærkes, at offentlighedslovens § 8 indeholder en regel om egenaces, der indebærer, at en person kan få aktindsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt. Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at give mulighed for egenaces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirk-

somhed. Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedens § 30 finder ikke anvendelse, når der er tale om egenacces.

Persondataloven indeholder regler om, at den, der er registreret oplysninger om, efter anmodning har ret til indsigt i de oplysninger, der er registreret om vedkommende, jf. persondatalovens § 31, herunder hvilke oplysninger der behandles (stk. 1, nr. 1), behandlingens formål (stk. 1, nr. 2), kategorierne af modtagere af oplysningerne (stk. 1, nr. 3) og tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer (stk. 1, nr. 4).

Efter § 31, stk. 1, nr. 4, er information om anmelderens identitet således som udgangspunkt omfattet af den registreredes indsigtsret. Bestemmelsen må antages at omfatte al information, der afslører anmelderens identitet, herunder f.eks. oplysninger om afsenderen af en e-mail eller om en person, der har udfyldt en formular på en myndigheds hjemmeside.

Retten til indsigt kan begrænses i medfør af persondatalovens § 32, stk. 1, i samme omfang, som der kan gøres undtagelse fra pligten til underretning efter persondatalovens § 30, jf. ovenfor. For så vidt angår oplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, kan indsigtsretten herudover efter persondatalovens § 32, stk. 2, begrænses i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens §§ 19-29 og 35.

Partshøring som led i administrationen af en whistleblowerordning

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en myndighed høre en part, inden myndigheden træffer afgørelse, hvis (1) parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, (2) oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part, og (3) oplysningerne er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. I så fald skal myndigheden gøre parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

Partshøring efter § 19 skal således kun ske, hvis myndigheden påtænker at træffe en afgørelse, der er til ugunst for parten - f.eks. en disciplinær reaktion overfor en ansat. En myndighed skal omvendt ikke partshøre en medarbejder, hvis myndigheden har modtaget en anmeldelse rettet mod den

pågældende og enten derefter henlægger sagen eller blot udtaler sig generelt om myndighedens praksis i anledning af sagen.

Der er ikke nødvendigvis som led i partshøringen pligt til at forelægge specifikke dokumenter fra sagen for parten, herunder f.eks. kopier af e-mails, breve eller telefonnotater. Myndigheden skal imidlertid fremlægge de faktiske omstændigheder, som har væsentlig betydning for sagens afgørelse, således at parten kan forholde sig hertil. Navne på personer, der har afgivet oplysninger i en sag, er oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder i § 19's forstand, som der efter omstændighederne vil skulle partshøres over. I alle tilfælde vil en partshøring indebære, at den ansatte bliver bekendt med sagens eksistens og dermed kan søge aktindsigt i sagen efter reglerne i forvaltningsloven, jf. ovenfor.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, skal der imidlertid ikke høres over oplysninger, som parten ikke har ret til aktindsigt i. Hvis oplysninger om en anmelders identitet er undtaget fra aktindsigt, skal de derfor udelades, når der foretages partshøring.

Det bemærkes, at der på ulovbestemt grundlag gælder en udvidet partshøringspligt i visse personalesager, der indebærer, at myndigheden tillige skal give den ansatte en redegørelse for myndighedens foreløbige opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum samt myndighedens bevismæssige vurdering.

Berigtigelse af registrerede personoplysninger

En myndighed skal efter persondatalovens § 5, stk. 4, foretage fornøden ajourføring af registrerede personoplysninger, og skal foretage den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom oplysninger, der viser sig at være urigtige eller vildledende, snarest muligt skal slettes eller berigtiges.

Offentlige myndigheder kan som udgangspunkt ikke slette oplysninger, der indgår på en af myndighedens sager. Indeholder et dokument urigtige eller vildledende oplysninger, vil myndigheden i almindelighed være forpligtet til at berigtige oplysningerne, således at myndighedens sag afspejler sagens faktiske omstændigheder. Det kan f.eks. ske ved, at myndigheden udarbejder en notits, hvori oplysningerne berigtiges. Der kan i den forbindelse eventuelt redegøres for, hvordan de urigtige eller vildledende oplysninger kom ind i sagen.

2.4.5. Udvalgets forslag til retningslinjer for etablering af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Udvalget har som anført i kapitel 6, afsnit 6.6, ikke fundet anledning til at anbefale lovgivning om whistleblowerordninger. Udvalget anbefaler i stedet, at det i den enkelte myndighed overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der etableres en særlig adgang til rapportering af mistanker om ulovligheder mv. gennem etableringen af en whistleblowerordning i myndigheden.

Udvalget har på den baggrund opstillet visse generelle retningslinjer for, hvordan etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan ske på administrativt grundlag inden for de gældende retlige rammer. Retningslinjerne består dels af en række anbefalinger om, hvordan whistleblowerordninger kan oprettes og administreres og dels af en gennemgang af visse retlige problemstillinger, som kan være væsentlige at være opmærksom på i forbindelse med oprettelsen af whistleblowerordninger. For så vidt angår de retlige problemstillinger henvises til sammenfatningen i afsnit 2.4.4 ovenfor.

Etablering af en whistleblowerordning på administrativt grundlag i en myndighed indebærer typisk, at der fastlægges en særlig procedure for indgivelse og behandling af (eventuelt anonyme) anmeldelser om eventuelle ulovligheder mv. hos myndigheden. En sådan procedure kan indebære forskellige elementer, herunder f.eks. at der oprettes en særlig let adgang til at indgive anonyme anmeldelser til myndigheden gennem en særlig hjemmeside eller lignende, at der etableres en særlig elektronisk kommunikationsmulighed således, at en myndighed kan kommunikere med personer, der indgiver anonyme anmeldelser, og at der etableres en særlig enhed til at modtage og behandle sådanne henvendelser.

Udvalget anbefaler bl.a., at de funktioner, der knytter sig til administrationen af en whistleblowerordning så vidt muligt adskilles fra myndighedens øvrige funktioner, at en myndighed i almindelighed bør begrænse en whistleblowerordning til at angå alvorlige forhold, at det kan være hensigtsmæssigt, at en whistleblowerordning – f.eks. gennem en særlig hjemmeside – kan modtage anonyme henvendelser, men at en myndighed som udgangspunkt ikke bør opfordre anmeldere til at være anonyme, og at der – f.eks. på en særlig hjemmeside – bør være udførlig vejledning tilgængelig om ordningen for bl.a. potentielle anmeldere.

I det følgende gennemgås udvalgets anbefalinger nærmere.

Whistleblowerordningens organisatoriske forhold

De funktioner, der knytter sig til administrationen af en whistleblowerordning bør så vidt muligt adskilles fra myndighedens øvrige funktioner. Det skyldes dels hensynet til at sikre tilliden til ordningens uafhængighed, dels hensynet til i videst muligt omfang at forhindre, at ansatte kan komme til at modtage indberetninger vedrørende dem selv. Hertil kommer hensynet til at sikre, at så få ansatte som muligt får kendskab til de indgivne anmeldelser. Har en kommune f.eks. oprettet en borgerrådgiver, vil det være nærliggende at forankre whistleblowerordningen hos denne.

Det kan for mindre myndigheder være vanskeligt at placere en whistleblowerordning på en måde som den beskrevne uden at skulle bruge uforholdsmæssigt store ressourcer på at oprette en ny afdeling mv. I så fald kan det overvejes at forankre en whistleblowerordning i en intern revisions- eller kontrolenhed.

Det bør i alle tilfælde i videst muligt omfang sikres, at de personer, der modtager henvendelser som led i whistleblowerordningen, ikke er sammenfaldende med de personer, der må forventes indberetninger om. Det kan ligeledes være hensigtsmæssigt at etablere en alternativ indberetningsprocedure for det tilfælde, at en person måtte ønske at indgive en anmeldelse vedrørende en af de personer, der administrerer whistleblowerordningen, eller en af de pågældendes overordnede.

Forhold omfattet af whistleblowerordningen

En myndighed bør i videst muligt omfang afgrænse, hvilke typer af forhold whistleblowerordningen skal behandle og hvilke forhold, der skal behandles i myndighedens almindelige system.

Det bør i den forbindelse tages i betragtning, at en whistleblowerordning ikke skal erstatte den direkte og daglige kommunikation på arbejdspladsen om fejl og utilfredsstillende forhold mv. mellem kolleger og chefer samt de almindelige medindflydelses- og samarbejdsregler. Ligeledes bør det tages i betragtning, at en whistleblowerordning kan skabe frygt for at blive uretmæssigt anklaget eller for at blive anklaget for de fejl, der i god tro begås som led i udførelsen af ethvert arbejde. Endelig kan det medvirke til et

dårligt arbejdsmiljø, hvis en whistleblowerordning anvendes til, at ansatte indberetter hinanden for mindre forseelser.

En myndighed bør derfor i almindelighed begrænse en whistleblowerordning til at angå alvorlige forhold, der er af betydning for myndighedens varetagelse af sine opgaver. Det kan være svært generelt at udtale sig om, hvad der kan udgøre sådanne alvorlige forhold, og det må i et vist omfang bero på en konkret vurdering på baggrund af den enkelte myndigheds opgaver. I almindelighed vil f.eks. strafbare forhold, grove eller gentagne lovovertrædelser, grove eller gentagne overtrædelser af væsentlige interne regler (f.eks. for bogføring og regnskabsaflæggelse) eller bevidst vildledning mv. af borgere eller andre dog kunne anses for at være alvorlige forhold.

En myndighed kan med fordel som led i afgrænsningen af de forhold, som en whistleblowerordning skal behandle, også anføre, hvilke forhold, der ikke bør indberettes til whistleblowerordningen. Det kunne f.eks. være overtrædelser af mindre væsentlige interne retningslinjer – f.eks. vedr. sygefravær, rygning, alkohol, påklædning, brug af kontorartikler og kontormaskiner eller lignende. Ligeledes kan det som udgangspunkt ikke anses for hensigtsmæssigt, at en whistleblowerordning behandler anmeldelser om mobning, chikane eller andre personrelaterede konflikter på arbejdspladsen.

Mulighed for anonymitet ved anmeldelser til whistleblowerordningen

De foreliggende erfaringer tyder på, at de skridt, der som led i oprettelsen af whistleblowerordninger tages med henblik på at sikre, at anmeldere kan forblive anonyme, fører til flere anmeldelser om ulovligheder mv. i myndigheden, og det kan på den baggrund være hensigtsmæssigt, at en whistleblowerordning indrettes således, at de – f.eks. gennem en særlig hjemmeside – kan modtage anonyme henvendelser som en integreret del af ordningen.

Undersøgelser på baggrund af anonyme henvendelser kan imidlertid i praksis give anledning til vanskeligheder, idet det kan være svært at vurdere troværdigheden af anmeldelsen, ligesom det som udgangspunkt ikke vil være muligt at stille spørgsmål til anmelderen. Det er dog i praksis muligt at indrette en whistleblowerordning således, at der kan kommunikeres med anonyme anmeldere, hvis disse er indstillet herpå. Det kan ligeledes give anledning til vanskeligheder, at en myndighed ikke må lægge vægt på

anonyme oplysninger i sig selv som led i en indgribende afgørelse - f.eks. over for en af myndighedens ansatte. Dette kan indebære, at en anmeldelse af ulovligheder mv. i en myndighed må henlægges, uden at det er muligt at komme til bunds i den.

En myndighed har derfor i almindelighed en saglig interesse i at kende en anmelders identitet og må således foretrække navngivne henvendelser frem for anonyme henvendelser.

En myndighed bør derfor som udgangspunkt ikke opfordre anmeldere til at være anonyme, og myndigheden bør i den forbindelse sigte efter, at oplysning og kommunikation om whistleblowerordninger ikke opfattes som en opfordring til at indgive anonyme anmeldelser. Det kan i den forbindelse være hensigtsmæssigt udtrykkeligt at gøre opmærksom på, at myndigheden foretrækker navngivne henvendelser og hvorfor.

Vejledning til anmeldere om anonymitet

En myndighed har pligt til at vejlede en anmelder, der spørger til muligheden for at være og forblive anonym, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Sådan vejledning vil dog i praksis kun have betydning, hvis den ydes, før anmelderen oplyser sin identitet, idet myndigheden ellers som nævnt vil have pligt til at gøre notat om vedkommendes identitet. Det kan på den baggrund være hensigtsmæssigt, at myndigheden i vejledningsmateriale om en whistleblowerordning oplyser, at anmeldere for at kunne forblive anonyme ikke skal oplyse deres identitet. Hvis whistleblowerordningen tilgås via en særlig hjemmeside eller lign., vil vejledningen evt. kunne ydes på en sådan hjemmeside.

2.4.6. Udvalgets overvejelser om behovet for lovregulering af whistleblowerordninger

Udvalget skal efter kommissoriet overveje, om der bør ske en lovregulering på området. Udvalget har i den forbindelse overvejet, om der bør lovgives om myndigheders pligt til at oprette whistleblowerordninger, og om der bør lovgives om reglerne for administration af whistleblowerordninger.

Bør der indføres lovkrav om whistleblowerordninger i offentlige myndigheder?

Udvalget finder, at der både på baggrund af de foreliggende erfaringer og mere generelt kan anføres hensyn for og imod oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning, jf. i den forbindelse sammenfatningen af udvalgets undersøgelser og overvejelser herom ovenfor i afsnit 2.4.2 og 2.4.3.

Udvalget finder endvidere, at de hensyn, der kan anføres for og imod whistleblowerordninger ikke nødvendigvis gør sig gældende med samme vægt i de enkelte myndigheder. Der er således stor forskel på de forskellige myndigheder i den offentlige forvaltning – både med hensyn til størrelse, typer af opgaver og hvilke personalegrupper, der primært beskæftiges i myndigheden. Ligeledes kan der være forskelle på de eksisterende kontrolstrukturer, der gælder for de enkelte myndigheder – både internt og gennem f.eks. eksterne tilsynsorganer – og som følge heraf også forskelle i behovet for at oprette supplerende indberetningskanaler.

Hertil kommer, at det kan være mest hensigtsmæssigt, at oprettelse af en whistleblowerordning vurderes konkret i samråd med de forskellige personalegrupper i myndigheden, idet mange af de hensyn, der kan anføres for og imod whistleblowerordninger, vedrører de ansatte. Endvidere må det tages i betragtning, at oprettelse af en whistleblowerordning – herunder beslutningen om, hvordan denne skal udformes – indebærer en prioritering af myndighedens ressourcer, som den enkelte myndighed er nærmest til at vurdere hensigtsmæssigheden af.

Udvalget finder på den baggrund samlet set ikke, at der er grundlag for ved lov at pålægge alle myndigheder i den offentlige forvaltning at indføre whistleblowerordninger. Det forekommer mere hensigtsmæssigt, at behovet for whistleblowerordninger – og den nærmere udformning af den enkelte ordning – foretages myndighed for myndighed i den statslige, regionale og kommunale sektor.

Bør der lovgives om reglerne for administration af whistleblowerordninger?

Udvalget finder, at de gældende regler generelt udgør en velegnet retlig ramme for oprettelse af whistleblowerordninger på administrativt grundlag. Udvalget har dog – på baggrund af de ordninger, der er indført i visse offentlige tilsynsmyndigheder – fundet anledning til nærmere at overveje, om det ved lov generelt bør bestemmes, at offentlige ansatte har tavsheds-

pligt med hensyn til oplysninger om en anmelders identitet, som de modtager som led i en whistleblowerordning.

De lovregulerede whistleblowerordninger adskiller sig på væsentlige punkter fra de whistleblowerordninger, der er oprettet på administrativt grundlag, herunder ved, at de lovregulerede whistleblowerordninger er oprettet hos offentlige tilsynsmyndigheder og ikke hos den myndighed indberetningerne vedrører, at indberetningerne til de lovregulerede whistleblowerordninger altovervejende vedrører forhold i virksomheder og institutioner mv., der er underlagt offentligt tilsyn, og at whistleblowerordningerne som udgangspunkt kan anvendes af alle, der sidder inde med relevante oplysninger, og således ikke er begrænset til f.eks. at angå myndighedens ansatte mv. Herudover er der fastsat særlige regler om tavshedspligt for ansatte i tilsynsmyndighederne, hvilket i varierende grad medfører, at de almindelige regler om navnlig underretning, aktindsigt og partshøring fraviges.

En særlig tavshedspligtsbestemmelse vil formentlig kunne styrke visse dele af en whistleblowerordnings funktion. En tavshedspligtsbestemmelse vil således – afhængigt af den nærmere udformning – kunne medvirke til at sikre en anmelders anonymitet, hvis denne oplyser sit navn, hvilket kan tænkes at lede til, at flere ansatte vil være villige til at indgive anmeldelser om ulovligheder mv. i den offentlige forvaltning. Det må dog i den forbindelse bemærkes, at en anmelder allerede efter de gældende regler kan undlade at oplyse sin identitet og dermed være anonym.

Det kan endvidere tænkes, at en tavshedspligtsbestemmelse vil medføre, at flere anmeldere oplyser deres navn i forbindelse med anmeldelser om ulovligheder mv. til whistleblowerordninger, hvilket vil kunne indebære, at myndigheden får et bedre grundlag for at vurdere troværdigheden af og undersøge anmeldelserne.

En tavshedspligtsbestemmelse vil enten – som forholdet almindeligvis er for særlige bestemmelser om tavshedspligt i lovgivningen – kunne udformes således, at den afskærer adgangen til at meddele aktindsigt i henhold til offentlighedsloven, eller den vil kunne udformes således, at den også indebærer en indskrænkning i adgangen til at meddele aktindsigt til parter efter reglerne i f.eks. forvaltningsloven. Der er imidlertid en række uhen-sigtsmæssigheder forbundet med begge muligheder.

Hvad angår en bestemmelse om tavshedspligt, der alene afskærer adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, kan det navnlig anføres, at en sådan bestemmelse ikke afskærer adgangen for aktindsigt for parter efter forvaltningsloven og således i mange tilfælde ikke vil beskytte anmelderens identitet over for den fysiske eller juridiske person, som anmeldelsen vedrører. En sådan bestemmelse vil således formentlig ikke beskytte anmelderens identitet i forhold til den person, som anmelderen – i givet fald – frygter repressalier fra.

Det bemærkes i øvrigt, at der allerede i dag er en række muligheder for at undtage oplysninger efter offentlighedsloven, hvis der foreligger et konkret beskyttelseshensyn, og at der umiddelbart bør kræves hensyn af en vis styrke for at indføre en bestemmelse om tavshedspligt i den offentlige forvaltning.

For så vidt angår en bestemmelse om tavshedspligt, der også afskærer adgangen til aktindsigt for parter (og dermed partshøring) efter f.eks. forvaltningsloven, må det navnlig anføres, at en sådan bestemmelse vil indebære en betydelig fravigelse af de retssikkerhedsmæssige garantier, som en fysisk eller juridisk person har som part i en sag, hvor der kan blive truffet en (indgribende) afgørelse i forhold til vedkommende.

Det bemærkes endvidere, at en sådan bestemmelse i øvrigt ikke ville sikre anmelderens anonymitet under en eventuel straffesag, hvis vedkommende f.eks. indkaldes som vidne.

Udvalget finder sammenfattende ikke, at de hensyn, der kan anføres til støtte for de respektive mulige tavshedspligtsbestemmelser er tungtvejende nok til at opveje de uhensigtsmæssigheder, der er forbundet med dem. Det skal også ses i lyset af, at udvalget finder, at der både generelt og på baggrund af de foreliggende erfaringer kan anføres vægtige hensyn både for og imod oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning, og at en generel fravigelse af navnlig forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier for parter i afgørelsessager efter udvalgets opfattelse må kræve særdeles tungtvejende grunde.

Kapitel 3

Gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret

Udvalget skal efter kommissoriet med afsæt i betænkning 1472/2006 redigere for reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, herunder navnlig udviklingen siden 2006.

Efter en gennemgang af gældende regler og praksis for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret finder udvalget, at den grundlæggende retstilstand for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret ikke har ændret sig siden afgivelsen af betænkning 1472/2006. Flere sager har dog bidraget til en yderligere præcisering af retstilstanden.

Udvalgets gennemgang af regler og praksis om offentligt ansattes ytringsfrihed (afsnit 3.1) og meddeleret (afsnit 3.2) svarer derfor i det væsentligste til de tilsvarende dele af kapitel 3 i betænkning 1472/2006. Der er dog foretaget en række ajourføringer, herunder for så vidt angår ny lovgivning og ny praksis. Udvalget har endvidere i afsnit 3.4 særskilt sammenfattet udviklingen på området siden afgivelsen af betænkning 1476/2006.

For så vidt angår litteratur er der i det følgende henvist til de grundlæggende statsretlige og forvaltningsretlige værker samt de relevante lovkommentarer. Der er alene henvist til speciallitteratur i det omfang, denne selvstændigt bidrager til at fastlægge retstilstanden på et givent område.

3.1. Gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed

3.1.1. Grundlovens § 77

Grundlovens § 77 indeholder følgende bestemmelse om beskyttelse af ytringsfriheden:

”§ 77. Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger kan ingensinde på ny indføres.”

Bestemmelsen i § 77 beskytter ikke kun ytringer af intellektuel karakter eller ytringer, der udtrykker f.eks. en politisk opfattelse. Bestemmelsen omfatter således alle typer af ytringer, herunder gengivelse af faktiske for-

hold, fiktive meddelelser og praktiske anvisninger. Referater og rene gengivelser af ytringer er også beskyttet af bestemmelsen.

Udtrykket ”på tryk, i skrift” omfatter enhver formidlingsform, herunder grafiske figurer, tegninger og billeder mv. Udtrykket ”i tale” omfatter både direkte kommunikation ved f.eks. møder og tekniske gengivelser.

Beskyttelsen af ytringsfriheden i grundlovens § 77 omfatter ”enhver”, og der er således principielt ikke mulighed for at begrænse kredsen af beskyttede personer.

Ved fastlæggelsen af, hvilken nærmere beskyttelse af ytringsfriheden § 77 indebærer, foretages der almindeligvis en opdeling i henholdsvis den formelle og den materielle ytringsfrihed.

Den formelle ytringsfrihed beskytter mod foranstaltninger, der forhindrer selve offentliggørelsen af ytringer. En materiel ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf.

Der er enighed i den statsretlige teori om, at bestemmelsen i grundlovens § 77 beskytter den formelle ytringsfrihed, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 665, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave (1980), bind II, side 716, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave (1973), side 376, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 367, Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder, side 77, og Jens Peter Christensen mfl., Dansk Statsret, 2012, side 325.

Bestemmelsen indeholder således et forbud imod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Med udtrykket ”andre forebyggende foranstaltninger” sigtes der til censurlignende foranstaltninger, som lægger hindringer i vejen for en offentliggørelse på grund af ytringens indhold. Bestemmelsen indebærer således navnlig, at lovgivningsmagten er afskåret fra at gennemføre regler om, at borgernes offentliggørelse af ytringer skal være betinget af en forudgående tilladelse eller lignende fra en offentlig myndighed.

Med hensyn til den materielle ytringsfrihed er det den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke umiddelbart beskytter denne side af ytringsfriheden, jf. Poul Andersen, a.st., side 670, Alf

Ross, a.st., side 716 og 724 samt Max Sørensen, a.st., side 374. Efter denne opfattelse udelukker grundlovens § 77 således ikke lovgivningsmagten fra at gøre ytringer på et hvilket som helst område og med et hvilket som helst indhold ansvarspådragende. Der er imidlertid i andre dele af den statsretlige litteratur givet udtryk for, at bestemmelsen i grundlovens § 77 også indebærer en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed, jf. herved Peter Germer, a.st., side 368 ff., og Ytringsfrihedens Væsen (1973) samt Henrik Zahle, a.st., side 91 f.

Visse forfattere har anført, at der af andre grundlovsbestemmelser end § 77 kan udledes en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed. Det anføres således, at grundlovens § 67 om religionsfrihed yder en egentlig beskyttelse af den materielle ytringsfrihed med hensyn til religiøse ytringer. Efter bestemmelsens ordlyd begrænses beskyttelsen dog af hensyn til sædeligheden og den offentlige orden, jf. Poul Andersen, a.st. side 671, Alf Ross, a.st., side 726, Max Sørensen, a.st., side 374, og Jens Peter Christensen mfl., a.st., side 328 ff. Det anføres endvidere hos Poul Andersen samme sted, at grundlovens § 13 om ministrenes ansvarlighed medfører, at kritik af ministre må være omfattet af den materielle ytringsfrihed. Til støtte for beskyttelse af valgkampsytringer (politisk ytringsfrihed) anføres ligeledes grundlovens § 31, stk. 2, om anskuelsernes ligelige repræsentation i forbindelse med folketingsvalg, jf. Alf Ross, a.st., side 727, Max Sørensen, a.st., side 375, og Jens Peter Christensen mfl., a.st., side 328 ff.

Det kan nævnes, at den gældende lovgivning på en række områder indeholder begrænsninger i den materielle ytringsfrihed, f.eks. straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser og bestemmelserne i forvaltningsloven og speciallovgivningen om tavshedspligt samt de dertil knyttede sanktionsbestemmelser i straffelovens §§ 152-152 f.

Ordene i grundlovens § 77 ”dog under ansvar for domstolene” er generelt i den statsretlige teori blevet opfattet således, at domstolene er enekompetente til at sanktionere overtrædelser af den materielle ytringsfrihed. Dette gælder i hvert fald for så vidt angår straf og erstatningsansvar.

Bestemmelsen er dog ikke i praksis blevet opfattet således, at den er til hinder for, at tjenstlige reaktioner over for offentligt ansatte i forbindelse med deres krænkelse af ytringsfrihedens grænser umiddelbart kan gøres gældende af ansættelsesmyndigheden uden domstolenes medvirken, jf. Poul Andersen, a.st., side 672 f og Max Sørensen, a.st., side 376, anderle-

des dog Alf Ross, a.st., side 724. Sådanne afgørelser vil efterfølgende kunne indbringes for domstolene i henhold til grundlovens § 63.

3.1.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er ved lov nr. 285 af 29. april 1992 gjort til en del af dansk ret (inkorporeret).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i artikel 10 følgende bestemmelse om beskyttelse af ytringsfriheden:

”Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindre ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelse af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.”

Artikel 10 omfatter udtrykkeligt såvel ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold som tilkendegivelser af personlige meninger. Beskyttelsen omfatter dog ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke ytringer, der truer med eller tilskynder til vold, eller ytringer, der er udtryk for ekstremt had eller forhånelse af andre persongrupper.

Ud over de traditionelle ytringsformer som skrift og tale, omfatter artikel 10 også ikke-sproglige udtryksformer som f.eks. faste og levende billeder, kunstneriske udtryksformer, symboler, symbolsk påklædning og symbolske handlinger, hvis der med handlingen formidles et budskab, f.eks. ved tegn. Ytringerne er tillige beskyttet, uanset hvilket medium der anvendes til udbredelsen.

Retten til ytringsfrihed gælder ”enhver” og således også offentligt ansatte.

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. Bestemmelsen indeholder derimod ikke et forbud mod censurforanstaltninger, idet censurforanstaltninger ligesom indgreb i den materielle ytringsfrihed i visse tilfælde kan være berettigede i henhold til bestemmelsen i artikel 10, stk. 2.

Beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden efter artikel 10 er således ikke ubegrænset. Der kan således foretages indgreb i ytrings- og informationsfriheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed, jf. artikel 10, stk. 2.

Ved vurderingen af, om en given foranstaltning har været berettiget, må det indledningsvis klarlægges, om der overhovedet er tale om et indgreb. En foranstaltning, der retter sig mod ytringsfriheden, må besidde et vist minimum af intensitet i relation til ytringen for at udgøre et indgreb. Det anføres imidlertid i Peer Lorenzen mfl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), bind II, side 809, at selv sanktioner med lav intensitet – som f.eks. krav om en undskyldning eller en advarsel – kan udgøre indgreb efter artikel 10, stk. 1.

Er der tale om et indgreb, skal indgrebet være foreskrevet ved lov og være nødvendigt i et demokratisk samfund i forhold til de lovlige hensyn, som er opregnet i artikel 10, stk. 2.

Det centrale spørgsmål vil typisk være, om indgrebet kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. Omfanget af beskyttelsen afhænger af en konkret helhedsvurdering. Det vil navnlig have betydning, om ytringen vedrører et emne af samfundsmæssig interesse, og om indholdet af ytringen er sagligt. Typen af indgreb samt i grænsetilfælde ytringens formål, målgruppe, udbredelse og virkemiddel vil også kunne have betydning. Ligeledes kan det have betydning, om indgrebet er af en sådan karakter, at det er egnet til at afskrække andre fra at ytre sig.

Hvis ytringen angår et emne af samfundsmæssig interesse og dermed bidrager til den offentlige debat, nyder ytringen en vidtgående beskyttelse, hvorimod ytringer om rent private forhold ikke nyder en stærk beskyttelse, jf. Peer Lorenzen mfl., a.st., side 860 ff. Der er en videre frihed til at fremsætte meningstilkendegivelser og personlige vurderinger (værdidomme), end beskyldninger og sigtelser (udtalelser om faktiske forhold). Ytringer om faktiske forhold, der f.eks. rummer en beskyldning eller sigtelse, har en objektiv karakter, der som udgangspunkt kan kræves verificeret og bevist. Det vil derfor kunne være berettiget at straffe fremsættelsen af en ærekrænkende beskyldning, hvis den viser sig at være urigtig eller ikke kan bevises, og den i øvrigt ikke blev fremsat i god tro på et vist faktisk grundlag. Ved fremsættelse af værdidomme, der udtrykker en subjektiv mening, kan der ikke kræves sandhedsbevis, og det må i stedet vurderes, om udtalelsen var rimelig under de konkrete omstændigheder og på det foreliggende grundlag, jf. herved Peer Lorenzen mfl., a.st., side 841 ff.

3.1.3. EU's charter om grundlæggende rettigheder artikel 11

Det fremgår af præamblen til EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder i Den Europæiske Union, at chartret fastslår politiske, sociale og økonomiske rettigheder for borgere og beboere i Den Europæiske Union (EU) som en del af EU-lovgivningen. Det blev udarbejdet af Det Europæiske Konvent og vedtaget den 7. december 2000 af Europa-Parlamentet, Ministerrådet og Europa-Kommissionen. Chartret blev med Lissabon-traktaten den 1. december 2009 juridisk bindende på traktatniveau.

Chartrets artikel 11 om ytrings- og informationsfrihed har følgende ordlyd:

- ”1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.
2. Mediefrihed og mediernes pluralisme respekteres.”

Efter chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes i chartret, være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af EU, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

Det fremgår herudover af chartrets artikel 52, stk. 3, 1. pkt., at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har de samme betydning og omfang som i konventionen.

Det fremgår af de ledsagende forklaringer til chartret, at chartrets artikel 11 svarer til artikel 10 i EMK, således at rettighederne har samme betydning og omfang. Chartret vurderes på den baggrund ikke at ændre på retstilstanden for så vidt angår omfanget af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret i dansk ret.

Det bemærkes i øvrigt, at det om chartrets anvendelsesområde fremgår af artikel 51, stk. 1, at chartrets bestemmelser kun er rettet til EU's institutioner og organer samt til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Det fremgår desuden af chartrets artikel 51, stk. 2, at chartret ikke skaber nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen, og ikke ændrer de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.

3.1.4. Særligt om offentligt ansattes ytringsfrihed

Udvalget har lagt til grund, at der med betegnelsen ”offentligt ansatte” menes personer, som er ansat ved myndigheder, institutioner mv., der er omfattet af den offentlige forvaltning, således som denne er afgrænset i forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, og offentlighedslovens § 2.

Kerneområdet med hensyn til den offentlige forvaltning er forvaltningsmyndigheder, der hører til den statslige, regionale eller kommunale forvaltning, uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsenheder.

Som udgangspunkt er institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag, ikke en del af den offentlige forvaltning. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, som sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder. Dette gælder også selskaber, hvor staten som aktionær, interessent eller lignende ejer f.eks. 100 pct. af selskabet. Ligeledes er private foreninger, institutioner, selskaber mv., der udfører opgaver for det offentlige i medfør af bestemmelser i lov eller efter aftale, herunder licitation, som klart udgangspunkt ikke omfattet. Det gælder f.eks. Mellempøkeligt Samvirke, Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp, Falck og selvstændigt virkende skorstensfe-

jere. Der henvises til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 70, og Justitsministeriets udtalelse af 24. oktober 1995, j.nr. L.A. 1995-760-154.

For så vidt angår en nærmere beskrivelse af afgrænsningen af, hvilke myndigheder, institutioner mv. der hører til den offentlige forvaltning, henvises til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 63-68, Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 113-124, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 83-116.

Grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed omfatter også offentligt ansatte, når de ytrer sig på egne vegne (som privatpersoner).

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed har to sider. For det første er der spørgsmålet om censur (den forudgående kontrol med offentligt ansattes udtalelser), og for det andet er der spørgsmålet om efterfølgende reaktioner i anledning af offentligt ansattes udtalelser. Det første vedrører den formelle ytringsfrihed, mens det sidstnævnte angår den materielle ytringsfrihed.

Spørgsmålet om materiel ytringsfrihed opstår dels i relation til offentligt ansattes ret til at videregive faktiske oplysninger, som de er blevet bekendt med i tjenesten, dels i relation til offentligt ansattes ret til at fremsætte meningstilkendegivelser.

Offentligt ansatte er undergivet de samme begrænsninger af ytringsfriheden, som gælder for andre personer. Offentligt ansatte er således omfattet af de almindelige begrænsninger, der følger af reglerne i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser. Offentligt ansatte vil derfor f.eks. kunne straffes, hvis de fremsætter en udtalelse, der har karakter af en ærekrænkelse, jf. straffelovens § 267.

Herudover er offentligt ansatte ved deres videregivelse af faktiske oplysninger begrænset af reglerne om tavshedspligt. Dansk rets almindelige regler om tavshedspligt findes i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27. Bestemmelsernes hovedindhold er, at offentligt ansatte ikke uberettiget må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger.

Spørgsmålet er herefter, om der gælder yderligere begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte, således at de kan rammes af ansættelsesretlige reaktioner på grund af meningstilkendegivelser, som personer uden for det offentlige retmæssigt ville kunne fremsætte.

Ansættelsesretlige reaktioner kan opdeles i to grupper: 1) såkaldte ”ansvarsreaktioner”, hvilket vil sige disciplinærstraf efter tjenestemandslovens § 24 og straf efter straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv. samt (for overenskomstansatte) eventuelle følger af misligholdelse, og 2) *skønsmæssige negative ledelsesreaktioner* (f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse).

For så vidt angår ikendelse af *ansvarsreaktioner* er det en betingelse, at den pågældende har begået en tjenesteforseelse eller (for overenskomstansatte) en misligholdelse af ansættelsesforholdet. Den ansatte skal således have handlet i strid med de regler og normer, som gælder for det pågældende ansættelsesforhold.

Det er alene tjenestemænd, som kan ikendes disciplinærstraffe for tjenesteforseelser. Ifølge tjenestemandslovens § 24, der gælder for ansatte i staten og folkekirken, og § 22 i tjenestemandregulativerne for ansatte i henholdsvis kommunerne og regionerne, kan disciplinærstraffene udgøre advarsel eller irettesættelse, bøde på ikke over ½ måneds løn, forflyttelse, degradering og afsked. Selvom der ikke foreligger en tjenesteforseelse, der kan medføre ”ansvarsreaktioner”, vil tjenestemanden kunne rammes af ansættelsesmyndighedens skønsmæssige negative ledelsesreaktioner.

Overenskomstansatte vil kunne idømmes straf efter reglerne i straffelovens kapitel 16 og kunne rammes af misligholdelsesbeføjelser (f.eks. opsigelse uden varsel) eller af de skønsmæssige negative ledelsesreaktioner.

Anvendelse af *skønsmæssige negative ledelsesreaktioner* forudsætter derimod ikke, at den ansatte har handlet retsstridigt. Undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse er således beføjelser, der tilkommer ledelsen i kraft af dennes almindelige ret til at lede og fordele arbejdet (ledelsesretten). Disse beføjelser kan anvendes, selv om den ansatte ikke har handlet i strid med de for ansættelsesforholdet gældende regler og normer. Forvaltningsmyndigheder er også ved anvendelsen af skønsmæssige ledelsesreaktioner bundet af almindelige forvaltningsretlige

regler og principper, herunder f.eks. krav om saglighed, begrundelse og proportionalitet samt den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Omfanget af offentligt ansattes materielle ytringsfrihed er indgående behandlet i et responsum afgivet af professor, dr. jur. Bent Christensen i 1980 og et responsum afgivet af professor Lars Nordskov Nielsen i 1987. Spørgsmålet er endvidere behandlet i Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993 samt af professor Henrik Zahle i Dansk Statsforfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder.

I det følgende afsnit redegøres først kort for reglerne om tavshedspligt for offentligt ansatte (afsnit 3.1.4.1). Dernæst følger en redegørelse for de to ovenfor nævnte responsa (afsnit 3.1.4.2 og afsnit 3.1.4.3) samt den omtalte betænkning (afsnit 3.1.4.4). Endvidere redegøres kort for professor Henrik Zahles fremstilling af spørgsmålet i Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder (afsnit 3.1.4.5). Herefter følger en gennemgang af vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og vejledning om god adfærd i det offentlige (afsnit 3.1.4.6), retspraksis (afsnit 3.1.4.7), praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (afsnit 3.1.4.8), praksis fra Folketingets Ombudsmand (afsnit 3.1.4.9) og voldgiftspraksis (afsnit 3.1.4.10). Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed sammenfattes i afsnit 3.1.4.11.

3.1.4.1. Reglerne om tavshedspligt

Hovedbestemmelsen om offentligt ansattes tavshedspligt findes i straffelovens § 152.

Straffelovens § 152 har følgende ordlyd:

”§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding eller der i øvrigt foreligger særlig skærpende omstændigheder.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

Tavshedspligten omfatter alene fortrolige oplysninger. Efter bestemmelsens stk. 3 anses en oplysning for at være fortrolig, når det fremgår af særlige lovbestemmelser, at oplysningen eller bestemte typer af oplysninger er af fortrolig karakter. Endvidere anses en oplysning for at være fortrolig, når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Straffeloven indeholder ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser som kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Dette må derfor i væsentligt omfang bero på normer uden for straffeloven. Blandt sådanne normer findes navnlig forvaltningslovens § 27.

Forvaltningslovens § 27 har følgende ordlyd:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives.

Stk. 2. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har desuden tavshedspligt, jf. straffeloven §§ 152 c-152 f, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det samme gælder, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, herunder når fortrolighed følger af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse el.lign.

Stk. 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har herudover tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Stk. 4. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har endvidere tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til

- 1) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,

- 2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 3) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 4) forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter eller
- 5) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 5. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1-4.

Stk. 6. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 7. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 3, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 6, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f. tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.”

Som det fremgår, indeholder forvaltningslovens § 27, stk. 1-4, en række forskellige hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 5, indeholder endvidere en generalklausul, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen omfatter bl.a. hensynet til en myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne, og kan f.eks. medføre, at det kan være ulovligt at referere, hvad nogen har sagt på et møde i forbindelse med, at der er truffet en afgørelse, eller hvad der fremgår af myndighedens interne udkast og indstillinger.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 27 blev ændret ved lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen). Efter ændringen af forvaltningsloven og den nye offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), der trådte i kraft samtidig, er der sammenfald mellem de oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige efter offentlighedsloven, og de oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter § 27.

Der henvises til pkt. 4.1.1.19 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, pkt. 4.3.11 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 145 af 7. februar 2013 og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 734-739.

Det bemærkes, at dette ikke nødvendigvis indebærer, at der i alle tilfælde vil være sammenfald mellem de oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven, og de oplysninger, der *efter en konkret vurdering* er fortrolige efter forvaltningslovens § 27. I pkt. 4.2.11.3 i bemærkningerne til lovforslag nr. L 145 af 7. februar 2013 om ændring af forvaltningslovens og retsplejeloven er det f.eks. nævnt, at dokumenter fra konkrete personalesager, der (tillige) indgår i andre sager, normalt vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, i offentlighedsloven. De pågældende oplysninger vil derimod ikke nødvendigvis (efter en konkret vurdering) være fortrolige efter forvaltningslovens § 27.

Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 5, at offentligt ansatte kun kan pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i forvaltningslovens § 27, stk. 1-4. Offentligt ansatte kan således ikke ved en tjenestebefaling pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen.

Det fremgår endvidere udtrykkeligt af den nye offentlighedslov, at oplysninger, der kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet, ikke er fortrolige, jf. bestemmelsen i § 14:

”Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.”

En tilsvarende bestemmelse – der gælder for så vidt angår partsaktindsigt – findes i forvaltningslovens § 10, jf. lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af offentlighed i forvaltningen).

Fra ombudsmandspraksis om meraktindsigt kan nævnes *FOB 2003.699*, hvor en medarbejder i en kommune var blevet tildelt en advarsel, bl.a. fordi hun havde videregivet anonymiserede oplysninger i en social sag til sin

fagforening til brug for en generel sag om det psykiske arbejdsmiljø på arbejdspladsen.

Der var i den pågældende sag enighed om, at oplysningerne var effektivt anonymiserede, og at videregivelsen derfor ikke udgjorde en krænkelse af medarbejderens tavshedspligt. Kommunens begrundelse for tildeling af advarslen var imidlertid bl.a., at medarbejderen havde videregivet oplysninger, som der ikke kunne gives aktindsigt i.

Ombudsmanden udtalte, at kommunen ud fra princippet om meroffentlighed fuldt berettiget kunne have meddelt aktindsigt i de anonymiserede oplysninger, og at der derfor ikke var tale om udlevering af oplysninger, der var undtaget fra aktindsigt. Udleveringen kunne derfor ikke anses for retsstridig.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at udleveringen heller ikke på andet grundlag kunne anses for retsstridig. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at en offentligt ansat har ret til at lade sig bistå af andre for at varetage sine interesser i forbindelse med ansættelsesforholdet, uanset om den pågældende ikke aktuelt er part i en sag om personaleretlige sanktioner. Ombudsmanden henviste endvidere til, at en funktionær efter funktionærlovens bestemmelser har ret til at videregive oplysninger til sin organisation om egne løn og arbejdsforhold, samt til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 om foreningsfrihed. Endelig henviste ombudsmanden til praksis om offentligt ansattes ytringsfrihed, hvorefter der kræves særligt tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger heri.

På den baggrund udtalte ombudsmanden, at det samlet set var hans opfattelse, at videregivelsen ikke kunne anses for en tjenesteforseelse eller på anden måde kunne betragtes som kritisabel. Kommunen havde derfor ikke været berettiget til at tildele den pågældende medarbejder en advarsel på dette grundlag.

Endvidere kan nævnes *FOB 2009-20-7*, der vedrørte en støttepædagog, der i en bus fortalte en tidligere kollega om et bestemt barn. Barnet blev omtalt meget negativt, men der blev ikke nævnt navne, stednavne eller tidsperioder ved samtalen i bussen. I bussen sad også en pige som kendte støttepædagogen, fordi sidstnævnte havde været støttepædagog for pigens lillebror. Hun kunne høre samtalen og troede fejlagtigt, at det var hendes lillebror, der blev omtalt.

Støttepædagogen fik en påtale af den kommune, hun var ansat i, fordi kommunen mente, at hun havde brudt sin tavshedspligt.

Ombudsmanden var uenig i kommunens opfattelse af reglerne om tavshedspligt. Ombudsmanden fandt ikke at støttepædagogen brød sin tavshedspligt ved – i anonyme vendinger – at omtale et konkret barn i et meget begrænset offentligt forum. Ombudsmanden lagde i den forbindelse vægt på, at det kun var dem, der i forvejen kendte barnet og de konkrete omstændigheder, der blev omtalt, der ville vide, hvem barnet var.

Den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, indebærer ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal være ”uberettiget”, jf. straffelovens § 152, stk. 1.

Der foreligger således bl.a. ikke en krænkelse af reglerne om tavshedspligt, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet fornødent samtykke til videregivelsen, jf. bl.a. betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 107 ff.

Selv om der ikke foreligger samtykke, vil videregivelse af fortrolige oplysninger efter omstændighederne være berettiget.

I den forbindelse bemærkes, at straffelovens § 152 e – hvortil der er henvist i forvaltningslovens § 27 – indeholder en bestemmelse om, at tavshedspligten efter straffelovens § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen, og tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

Straffelovens § 152 e er udtryk for en angivelse af tilfælde, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger ikke kan anses for uberettiget efter § 152, stk. 1. En videregivelse af fortrolige oplysninger vil således efter omstændighederne også kunne være berettiget i andre tilfælde end de i § 152 e nævnte. Straffelovrådet har herom i en udtalelse af 13. maj 1985, der er optrykt som bilag til det forslag til lov om ændring af straffeloven, hvorved § 152 e blev indsat (F.T. 1985/86, tillæg A, s. 277 ff.), anført, at det ikke vil være muligt i en lovtekst fuldstændig at angive, hvilke forhold som kan gøre en videregivelse berettiget. Det vil således ved siden af en udtrykkelig angivelse af nogle tilfældegrupper, hvor videregivelse ikke er

uberettiget, også være nødvendigt i beskrivelsen af den strafbare handling at anvende udtrykket ”uberettiget”.

Reglen i straffelovens § 152 e, nr. 2, hvorefter tavshedspligten efter § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv, er et supplement til de almindelige objektive straffrihedsgrunde (nødværge, lovlig retshåndhævelse, nødret, uanmodet forretningsførelse og samtykke).

Udtrykket ”almeninteresse” henviser til samfundsmæssig interesse. Spørgsmålet om, hvorvidt videregivelsen har været berettiget, skal afgøres efter en konkret vurdering, hvor vigtigheden af formålet med videregivelsen afvejes mod den krænkelse, der er forbundet med videregivelsen af de fortrolige oplysninger, jf. Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 104.

Retspraksis vedrørende straffelovens § 152 e, nr. 2, er sparsom.

Der kan dog nævnes *U.2006.65 Ø* hvor en tidligere ansat i Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) blev straffet med fængsel i 4 måneder for under særligt skærpende omstændigheder at have brudt sin tavshedspligt.

Retten lagde til grund, at den tiltalte havde udleveret kopi af tre af FE udarbejdede trusselsvurderinger til en journalist. Trusselsvurderingerne indeholdt bl.a. oplysninger om Iraks våbenmæssige situation og FE's vurdering af, om Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Trusselsvurderingerne var alle klassificeret ”hemmeligt, kun til nationalt brug”, hvilket er det næsthøjeste niveau af fem mulige inden for FE. Retten fandt, at FE såvel på tidspunktet for udarbejdelse af trusselsvurderingerne som på tidspunktet for tiltaltes videregivelse af disse var berettiget til at kræve disse hemmeligholdt, jf. den dagældende forvaltningslovs § 27, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1 og 2 (nu § 27, stk. 5, jf. stk. 2, 1. pkt, og stk. 3).

Retten fandt således, at oplysningerne var fortrolige, og at videregivelsen heraf var uberettiget. Den omstændighed, at der på tidspunktet for videregivelsen i offentlige tilgængelige rapporter var tilsvarende oplysninger som i trusselsvurderingerne om Iraks våbenmæssige situation, kunne ikke føre til andet resultat.

Flertallet (5-1) fandt, at det kunne lægges til grund, at offentliggørelsen medførte risiko for, at FE's udenlandske samarbejdspartnere fremover ikke

ville give oplysninger i samme omfang som hidtil, hvilket tiltalte måtte have indset. Tiltaltes brud på tavshedspligten indebar dermed risiko for en svækkelse af FE's muligheder for at løse sine opgaver. Den tiltalte gjorde under domsforhandlingen gældende, at han havde handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, og at handlingen derfor var straffri i medfør af straffelovens § 152 e, nr. 2. Den tiltalte henviste herved til, at hans motiv for videregivelse af oplysningerne var at delagtiggøre offentligheden, herunder pressen og Folketinget, i grundlaget for regeringens beslutning om, at Danmark skulle deltage i Irak-krigen. Dette motiv var ikke tidligere blevet anført af tiltalte i forbindelse med afgivelse af forklaringer til politiet.

Flertallet udtalte i den forbindelse, at tiltalte havde afgivet forskellige forklaringer om sine bevæggrunde for at videregive de tre trusselsvurderinger, herunder at han ønskede, at oppositionen og offentligheden fik indsigt i, hvilke oplysninger FE havde givet til regeringen. Flertallet udtalte herefter, at der på tidspunktet for tiltaltes videregivelse var en betydelig offentlig interesse i at kende grundlaget for den politiske beslutning om Danmarks deltagelse i den militære aktion i Irak. Dette kunne imidlertid ikke i sig selv føre til, at tiltalte var berettiget til at videregive trusselsvurderingerne. Da tiltaltes handling skabte risiko for, at FE's virksomhed ville lide skade, og da det ikke kunne lægges til grund, at tiltaltes videregivelse skete med henblik på at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke medvirkede hertil, fandt flertallet ikke, at tiltalte kunne anses for at have handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.

Henset til risikoen for skadevirkning af tiltaltes handling samt i betragtning af tiltaltes betroede stilling i FE og dokumenternes karakter fandt flertallet, at der forelå særlig skærpende omstændigheder, og at forholdet derfor var omfattet af straffelovens § 152, stk. 2.

Dissensen udtalte, at beslutningen om Danmarks deltagelse i krigen i Irak var af vidtrækkende betydning, og at der var tale om en ekstraordinær situation. Den efterfølgende offentlige debat om grundlaget for beslutningen og den åbenbare politiske interesse i at kende hertil bevirkede, at tiltalte måtte anses for at have handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, da han videregav trusselsvurderingerne med henblik på, at oppositionen og offentligheden kunne få indsigt i dokumenterne. Dissensen fandt endvidere, at der ikke var dokumenteret nogen skadevirkning af tiltaltes handling, og fandt under henvisning hertil samt under hensyn til sagens

omstændigheder i øvrigt ikke, at forholdet var omfattet af straffelovens § 152, stk. 2.

Tiltalte blev herefter fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 2, jf. stk. 1. Straffen blev fastsat til fængsel i 4 måneder, som retten ikke fandt anledning til at gøre helt eller delvis betinget. Tiltalte var i byretten blevet idømt 6 måneders ubetinget fængsel.

Det bemærkes, at de journalister, som den FE-ansatte havde videregivet oplysninger til, efterfølgende blev frifundet for deres egen videregivelse af oplysninger til offentligheden, jf. *Københavns Byrets dom af 6. december 2006*.

I dommen lægges der samme vurdering af oplysningernes fortrolighed til grund som i *U.2006.65 Ø*, ligesom det anføres, at tavshedspligtsbestemmelserne i straffeloven må læses i lyset af ytringsfrihedsbestemmelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 10. Det konkluderes herefter:

”Afvejningen af de modsatstående væsentlige hensyn i sagen fører efter retens opfattelse til, at den betydelige offentlige interesse omkring beslutningen om krigsdeltagelse i 2003 skal tillægges en sådan vægt over for risikoen for, at efterretningstjenestens virksomhed ville lide skade, at det kan lægges til grund, at de tiltalte handlede i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, da de valgte at videregive de fortrolige oplysninger til offentligheden”

De to dommes forskellige resultater skal bl.a. ses i lyset af, at der i *U.2006.65 Ø* var tale om en FE-ansats videregivelse af fortrolige oplysninger, mens der i *Københavns Byrets dom af 6. december 2006*, var tale om (privatansatte) journalisters videreformidling af sådanne oplysninger. Journalister nyder i forbindelse med videreformidling af oplysninger (herunder tavshedspligtsbelagte oplysninger) en særligt vidtrækkende beskyttelse af deres ytringsfrihed efter EMK artikel 10, mens EMD for så vidt angår militært ansattes anerkender, at der kan være behov for særlige restriktioner af ytringsfriheden, jf. Peer Lorenzen mfl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentar, 3. udgave (2011), bind II, side 803-806 og side 819 f.

Det bemærkes, at den FE-ansatte, der i *U.2006.65 Ø* blev dømt for videregivelse af fortrolige oplysninger, efterfølgende indbragte sagen for EMD med påstand om, at bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 10 var blevet krænket. EMD afviste klagen med henvisning til, at

der ikke var grundlag for at antage, at nogen af de rettigheder og friheder, som er sikret ved konventionen og de dertil knyttede tillægsprotokoller, var krænket.

Endvidere kan nævnes U 2012.1788 H, der vedrørte to journalister, der blev kendt skyldige i overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, for at have videregivet fortrolige oplysninger til DR i form af en række optagelser, som den ene journalist gennem ansættelse på et omsorgscenter for ældre havde foretaget med skjult kamera for at dokumentere omsorgssvigt på centret. Optagelserne, der efterfølgende blev vist på DR, viste bl.a. beboere i intime situationer og var ikke sløret på en sådan måde, at det kunne afvises, at de pågældende beboere kunne genkendes af pårørende og bekendte.

Landsretten fandt, at optagelserne indeholdt fortrolige oplysninger om beboerne på omsorgscentret, der var omfattet af den tavshedspligt, som fulgte af den ene journalskifters ansættelsesforhold på omsorgscentret. Spørgsmålet om journalskifterne kunne straffes for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, afhang herefter af, om de måtte anses for at have handlet i berettiget varetagelse af en åbenbar almeninteresse, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2, således som denne bestemmelse måtte forstås i lyset af EMK artikel 10 om ytringsfrihed. I afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger måtte det særligt indgå, at der ikke opstilles begrænsninger, som hindrer medierne i på rimelig måde at udfylde rollen som offentlighedens kontrol- og informationsorgan ("public watchdog").

Landsretten lagde til grund, at udsendelsen afstedkom en omfattende debat om ældreplejen – bl.a. i Folketinget og medierne – og førte til, at Københavns Kommune iværksatte en advokatundersøgelse af forholdene på omsorgscentret og ændrede tilsynet med kommunens ældreinstitutioner. Landsretten lagde endvidere til grund, at der i udsendelsen blev vist situationer, der rejste spørgsmål om, hvorvidt behandlingen af omsorgscentrets beboere levede op til Københavns Kommunes målsætninger om ældreplejen. Desuden berørte tv-udsendelsen en række problemstillinger vedrørende begrænsede ressourcer, hygiejne og anvendelse af ikke-uddannet vikarpersonale.

Over for hensynet til indslagsets nyheds- og informationsværdi stod hensynet til oplysningernes fortrolighed. Landsretten fandt, at flere af klippene, der indgik i tv-udsendelsen, viste beboerne i visse situationer, f.eks. toilet-

besøg, som i sig selv måtte anses for krænkende. Desuden indeholdt optagelserne fortrolige oplysninger om de pågældendes helbredsforhold. Ud over at krænke beboernes private interesser indebar videregivelsen af optagelserne også en krænkelse af det offentliges interesse i, at fortrolige personoplysninger, som personalet på en omsorgs- og plejelinstitution har adgang til, ikke videregives til uvedkommende, bl.a. fordi det indebærer en svækkelse af tilliden til pleje- og omsorgssystemet.

Efter en samlet vurdering fandt landsretten ikke, at videregivelsen af oplysninger var berettiget efter straffelovens § 152, stk. 1, og § 152 e, nr. 2, således som disse bestemmelser måtte fortolkes i lyset af EMK artikel 10. Landsretten lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at beboere på pleje- og omsorgsinstitutioner ikke – uden at de har givet samtykke hertil – bør risikere at blive vist på tv i så krænkende situationer, som det var tilfældet i tv-udsendelsen.

Højesteret fandt ligesom landsretten efter en samlet afvejning, at hensynet til at belyse mulige kritisable forhold på omsorgscentret ikke berettigede de grove krænkelse af beboernes privatliv. Højesteret tilføjede endvidere, at det ikke kunne antages at have været nødvendigt at videregive optagelser af beboerne på omsorgscentret i meget intime situationer for at fremføre den rejste kritik af omsorgscentret.

Endelig kan nævnes *U 2002.1531 H* og *U 2003.1860 V*, der dog ikke vedrører offentligt ansattes brud på tavshedspligten. Begge sager illustrerer imidlertid vægtningen af de hensyn, der ligger til grund for den konkrete afvejning i straffelovens § 152 e, nr. 2.

I *U 2002.1531 H* havde en entreprenør (T) – eller selskaber kontrolleret af T – i slutningen af 1998 foretaget omfattende opkøb af aktier i to ejendomsselskaber. Dette gav anledning til betydelig opmærksomhed på aktiemarkedet og i pressen. T's advokat (B) gav den 4. januar 1999 i fortrolighed en kollega (A), der var advokat i det samme advokatfirma, oplysninger om, at pensionsselskabet PFA stod bag aktieopkøbene, idet disse blev foretaget med midler stillet til rådighed af en udenlandsk bank, over for hvilken PFA havde afgivet garanti.

I en tv-udsendelse den 6. januar 1999 udtalte T, at ”der ikke er danske penge i det her”. Efter at T og den direktør i PFA, som B havde kontakt med, fastholdt, at PFA fortsat ikke ønskede at stå frem, afbrød B samarbejdet med T. Dette blev meddelt offentligheden. På en general-forsamling

i det ene ejendomsselskab den 14. januar 1999 fremkom T ikke som bebudet med oplysninger om, hvem der stod bag aktieopkøbene. A rettede herefter henvendelse til formanden for Københavns Fondsbørs' bestyrelse, og fortalte, at det var PFA, der stod bag T. Dette førte til, at Fondsbørsens direktør rettede henvendelse til den administrerende direktør for PFA, og få dage senere blev det afsløret, at de af PFA afgivne garantier var falske.

A blev senere af Advokatnævnet idømt en bøde på 2.500 kr. for at have tilsidesat god advokatskik ved at bryde sin tavshedspligt. Denne afgørelse indbragte A for domstolene.

Landsretten fandt det godtgjort, at A ved videregivelse af oplysningen havde handlet i berettiget varetægelse af åbenbar almeninteresse, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2. Landsretten lagde herved bl.a. vægt på, at T's udtalelser til offentligheden for A måtte fremstå som løgnagtige, at der forelå risiko for, at T bevidst vildledte markedet, jf. straffelovens § 296, at der var tale om omfattende aktiehandel, og at henvendelsen skete til formanden for Fondsbørsens bestyrelse. Landsretten ophævede herefter Advokatnævnets afgørelse.

Højesteret (4-3) stadfæstede landsrettens afgørelse og tilføjede, at det pågældende advokatfirmas bistand til T ikke havde forbindelse med retssager, at A's henvendelsen til formanden for Fondsbørsens bestyrelse måtte sidestilles med anmeldelse til vedkommende myndighed, og at det måtte forventes, at Fondsbørsen ville søge forholdet afklaret ved henvendelse til PFA, således som det også skete.

U 2003.1860 V omhandlede et amtsrådsmedlem, der var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, ved at have videregivet fortrolige oplysninger fra et lukket socialudvalgsmøde til bl.a. en journalist ved Danmarks Radio. Amtsrådsmedlemmet var tiltalt for at have udleveret dokumenter, der indeholdt personlige oplysninger om to svært anbringelige drenge, herunder oplysninger om drengenes navne sammenholdt med oplysninger om bl.a. kriminelle forhold, misbrugsproblemer, uddrag af mentalerklæringer og institutionsanbringelser. Oplysningerne indgik i et radio-program om anbringelse af børn med svære sociale problemer og om det offentliges prioritering af udgifter.

Landsretten fandt amtsrådsmedlemmet skyldig. Landsretten udtalte i den forbindelse bl.a., at selvom spørgsmålet om udgifterne til anbringelse af svært belastede unge er et emne af betydelig samfundsmæssig interesse,

havde en debat herom ikke nødvendiggjort videregivelse af meget personfølsomme oplysninger om navngivne personer. Videregivelsen havde derfor ikke været berettiget til varetagelse af åbenbar almeninteresse.

3.1.4.2. Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed afgivet af professor, dr. jur. Bent Christensen

Den 6. januar 1979 havde Folketinget en forespørgselsdebat om offentligt ansattes ytringsfrihed (F.T. 1978/79, sp. 5848-5938). Forespørgselsdebatten var foranlediget af Det radikale Venstre, der havde forespurgt finansministeren, hvilke oplysninger ministeren kunne give om regeringens syn på offentligt ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt.

Under debatten udtalte finansministeren bl.a., at det var væsentligt, at offentligt ansatte ikke afholdt sig fra at ytre sig, fordi der var usikkerhed om rækkevidden af deres ytringsfrihed. Til afklaring af en sådan eventuel usikkerhed anførte finansministeren, at regeringen var indstillet på at anmode professor, dr. jur. Bent Christensen om at udarbejde et responsum om indholdet af den gældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Folketinget vedtog ved forespørgselsdebattens afslutning et forslag til motiveret dagsorden, hvorefter et responsum af det ovennævnte indhold skulle indhentes.

Bent Christensen afgav i januar 1980 det pågældende responsum om indholdet af gældende ret vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed til finansministeren.

Redegørelsen omfatter ansatte i både stat og kommuner.

Redegørelsen omfatter offentligt ansattes udtalelser, der utvivlsomt har forbindelse med vedkommendes arbejde. Det anføres i redegørelsen, at udtalelser, der ikke har noget med vedkommendes hverv hos det offentlige at gøre, ikke rejser særlige problemer, og at der for disse gælder samme regler som for andre borgeres ytringer.

Redegørelsen er endvidere afgrænset til at omfatte udtalelser, der udtrykker et andet standpunkt end det, den pågældende ansattes politiske chefer eller vedkommende styrelse eller institution står for.

Det anføres i redegørelsen, at reglerne om tavshedspligt sætter en grænse for offentligt ansattes ytringsfrihed, og at der utvivlsomt ikke er ytringsfri-

hed vedrørende forhold, som er dækket af tavshedspligten. Redegørelsen beskriver herefter, i hvilket omfang der er begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed på andet grundlag end regler om tavshedspligt.

Det konkluderes på baggrund af de foreliggende retsregler og praksis, at grundlovens § 77 i det væsentligste har betydning for spørgsmålet om offentligt ansattes materielle ytringsfrihed ved at være ”et højtideligt udtryk for en høj vurdering af den offentlige debat”. Begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed må således beskrives ud fra ”andre betragtninger”, det vil sige ansættelsesforholdets natur.

Bent Christensen anfører, at der med rimelighed kan tales om en ulovbestemt loyalitetspligt for offentligt ansatte. Det anføres imidlertid, at en sådan ulovbestemt loyalitetspligt i relation til offentligt ansatte ikke er udtryk for andet end en ”handy” betegnelse for de begrænsninger i ytringsfriheden, der følger af de ”andre betragtninger” efter forholdets natur. Ifølge Bent Christensen har den ulovbestemte loyalitetspligt således ikke en selvstændig retlig betydning i den forstand, at den medfører begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed ud over, hvad der følger af de begrænsninger, som efterfølgende formuleres i redegørelsen.

Redegørelsen formulerer herefter ytringsfrihedsgænsen som en retlig standard, der er beskrevet ved angivelse af en række hovedhensyn og en række variabler. Denne standard for ytringsfrihedens grænser er principielt både afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt der ved en ytring er tale om en tjenesteforseelse, for hvilken der kan tildeles en disciplinærstraf, og for spørgsmålet om, hvorvidt ytringen kan indgå i grundlaget for de skønmæssige ledelsesreaktioner (f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse).

Med Bent Christensens sprog- og begrebsbrug beror det på den nævnte standard, om en ytring er lovlig. Er ytringen lovlig, skal forvaltningen ignorere det forhold, at ytringen er fremsat.

De hovedhensyn, der ifølge redegørelsen har betydning for spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, er 1) hensynet til den offentlige debat, 2) hensynet til den politiske beslutningsproces, og 3) hensynet til styrelsens eller institutionens beslutningsproces. Det første taler for en vid adgang til at ytre sig, mens de to andre taler for begrænsninger.

Om hensynet til den offentlige debat anføres det i redegørelsen, at den offentlige debat er en forudsætning for folkestyret og en effektiv kontrol med dem, der har magten. Samtidig peges der på, at den offentlige debat er en forudsætning for ”at erkende sandheden”, for et dynamisk samfund og for fremskridt. I den forbindelse fremhæver redegørelsen betydningen af de offentligt ansattes store antal og det forhold, at de besidder en viden og begrundede synspunkter, der har stor betydning for den offentlige debat.

For så vidt angår hensynet til den politiske beslutningsproces tager redegørelsen bl.a. udgangspunkt i lov om ministeransvarlighed. Det politiske system er opbygget således, at et Folketing, som er utilfreds med en minister, kan afskedige denne. Til gengæld må ministeren kunne forlange lydighed og loyalitet fra sine ikke politisk ansvarlige ansatte. Regeringen og den enkelte minister har mandat til at forsøge at realisere dennes politik, og et vigtigt middel hertil er rådigheden over forvaltningen, dvs. de upolitiske permanente offentligt ansatte. Hvis offentligt ansatte samtidig hermed deltager i den offentlige debat med andre meninger end dem, regeringen går ind for, vil dette ifølge redegørelsen ”betyde en ændring i den måde, hvorpå forfatningen i generationer har fungeret”.

Når det drejer sig om kommunale forhold, antages det i redegørelsen, at de ansattes adgang til offentlige ytringer begrænses ud over, hvad hensynet til den politiske beslutningsproces i centraladministrationen kræver. Dette begrundes med, at der i kommunerne ikke er en klar sontring mellem regering og opposition. I den kommunale forvaltning deltager oppositionen i forvaltningen via medlemskab i stående udvalg eller magistraterne.

Med det tredje hovedhensyn – hensynet til styrelsens eller institutionens beslutningsproces – menes der hensynet til den daglige administration, dvs. den beslutningsproces, der ikke involverer politikere. Dette hovedhensyn er udtryk for et hensyn til forvaltningens effektivitet. Det er ikke gavnligt for styrelsens eller institutionens effektivitet, arbejdsklima og anseelse udadtil, hvis dens ”politik”/praksis offentligt anfægtes af de ansatte. Det anføres dog, at dette hensyn har svagere dækning i den almindelige opfattelse end hensynet til den politiske beslutningsproces.

De tre hovedhensyn har ifølge redegørelsen ikke samme vægt i alle tilfælde. Derfor beskrives en række såkaldte variabler, der kan være relevante ved beskrivelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Den første variabel er ytringens emne. Her anvendes opdelingen: ”politisk relevante sager”, ”omstridte samfundsmæssige problemer i øvrigt”, ”sager, der afgøres af politiske instanser uden at være genstand for større strid”, ”ressourcefordelingen inden for den offentlige sektor”, ”affærer” og ”fejl og ulovligheder”.

Hvis emnet er ”politisk relevante sager”, har hensynet til den politiske beslutningsproces særlig vægt, og grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed må være snævrere. Er emnet ”omstridte samfundsmæssige problemer i øvrigt” eller ”sager, der afgøres af politiske instanser uden at være genstand for større strid” vil hensynet til den politiske beslutningsproces have en begrænset rolle, og der vil være vid adgang til at fremkomme med ytringer. Med hensyn til ”affærer” – enkeltsager – anføres det, at det formentlig må være i sådanne situationer, politikerne føler det største behov for loyalitet fra de ansatte, der kender sagerne, men at det omvendt ofte vil være i disse situationer, at bidrag fra de pågældende ansatte er særligt savnet i den offentlige debat. For så vidt angår ”ressourcefordelingen inden for den offentlige sektor” synes Bent Christensen at hælde mod, at der ikke kan gælde særlige begrænsninger for de ansattes ytringsfrihed. Angår emnet ”fejl og ulovligheder” anføres bl.a., at hovedreglen må være, at en offentlig ansat ikke vil overtræde grænserne for sin ytringsfrihed, hvis den ansatte offentliggør åbenbare ulovligheder.

Den anden variabel omhandler, hvem der ytrer sig. Det relevante er den ansattes nærhed til beslutningscentret. Hensynet til den politiske beslutningsproces lægger snævre grænser for ytringsfriheden for den kreds af personer, der normalt rådgiver ministeren. Som klare eksempler nævnes departementscheferne og i større departementer afdelingscheferne. Personkredsen udvides til også at gælde andre ansatte, hvis de har været medvirkende ved forberedelsen af en bestemt beslutning. Det antages ligeledes at kunne have betydning, om den pågældende alene har givet vejledning om en bestemt, afgrænset del af beslutningsgrundlaget, idet der i så fald ikke gælder de samme begrænsninger i ytringsfriheden, som hvis den pågældende har vejledt mere generelt ved forberedelsen af beslutningen.

De to sidste variabler vedrører spørgsmålet om, hvor og hvornår en ytring er fremsat. Det har betydning, om en ytring fremsættes i f.eks. massemedier eller i et fagligt tidsskrift. Dette forhold må dog ikke overdrives, idet journalister fra massemedierne kan hente deres materiale i faglige tidsskrifter. Med hensyn til tidspunktet for ytringens fremsættelse, anføres det i redegørelsen, at det har betydning, hvornår ytringen fremsættes i forhold

til beslutningsprocessen. Jo fjernere i tid både før og efter beslutningsprocessens klimaks, jo videre er ytrings-friheden.

Redegørelsen konkluderer, at beskrivelsen af de ovennævnte grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed viser, at der ikke kan fastlægges en præcis, almengyldig og let kendelig grænse. Afgørelsen i det enkelte tilfælde vil bero på en afvejning af en række momenter, hvis vægt kan variere meget efter den konkrete situation. Det anføres ligeledes, at denne retstilstand ”vistnok er uundgåelig” på dette område.

3.1.4.3. Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF’ere, afgivet af professor Lars Nordskov Nielsen

Foranlediget af en debat om offentligt ansattes ytringsfrihed i DJØF’s repræsentantskab anmodede DJØF professor Lars Nordskov Nielsen om at udarbejde et responsum vedrørende dette emne.

Lars Nordskov Nielsen afgav i oktober 1987 det pågældende responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed. Redegørelsen omfatter både overenskomstansatte DJØF’ere og tjenestemænd.

Redegørelsen er afgrænset til at omfatte offentligt ansattes udtalelser, der er mere eller mindre kritiske i forhold til foresatte eller den styrelse, hvori de pågældende er ansat. Redegørelsen er endvidere afgrænset til at omfatte offentligt ansattes ytringsfrihed vedrørende forhold, der falder inden for deres arbejdsområde. Det anføres i den forbindelse, at der ikke er særlige problemer forbundet med ansattes deltagelse i den offentlige debat om emner, der ikke tilhører deres arbejdsområde.

Redegørelsen behandler endvidere ikke spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, når de optræder på deres styrelses vegne. Det anføres, at det her principielt ikke betvivles, at det er styrelsen/ledelsen, der bestemmer, om de pågældende ansatte har kompetence til at udtale sig på styrelsens vegne, og i bekræftende fald, hvad de kan udtale på styrelsens vegne.

Redegørelsen tager sigte på at beskrive, i hvilket omfang der gælder begrænsninger i ytringsfriheden ud over de begrænsninger, der følger af de helt generelle begrænsninger som reglerne om freds- og ærekrænkelser og de særlige begrænsninger for offentligt ansatte, der følger af reglerne om tavshedspligt.

Endelig omfatter redegørelsen både spørgsmålet om, hvilke ytringer der kan betegnes som ”tjenesteforseelser” eller ”retsstridige”, og spørgsmålet om, hvorvidt retmæssige (lovlige) ytringer kan give grundlag for skønmæssige afgørelser fra ansættelsesmyndighedens side ved udøvelsen af ledelsesreaktioner (ændringer i arbejdsopgaver, afslag på advancement og afskedigelse).

En ytring kan efter Lars Nordskov Nielsens sprog- og begrebsbrug alene betegnes som ”retsstridig”, hvis den udgør en tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet og derfor kan udløse ”ansvarsreaktioner”, herunder straf og disciplinæransvar. I det omfang en ytring er en tjenesteforseelse, kan den også tillægges betydning ved udøvelse af ledelsesreaktioner. Herudover er ytringen lovlig og kan ikke isoleret udgøre eller virke som et negativt led i grundlaget for anvendelse af ledelsesreaktioner. Lars Nordskov Nielsens definition af den retsstridige ytring er således noget snævrere end den definition, som anvendes af Bent Christensen. Til gengæld anerkender Lars Nordskov Nielsen i vidt omfang, at lovlige ytringers følgevirkninger kan danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

Det anføres indledningsvis i redegørelsen, at grundlovens § 77 principielt omfatter offentligt ansatte. Dette medfører, at der ikke – heller ikke ved lov – kan indføres ordninger, der indebærer censur eller andre forebyggende foranstaltninger (den formelle ytringsfrihed). Der kan således ikke indføres ordninger, hvorefter offentligt ansatte ikke må udtale sig offentligt (inden for et givet arbejdsområde) uden først at have indhentet ledelsens tilladelse. Ligeledes antages det, at en ordning, hvorefter ansatte inden offentliggørelse skal forelægge manuskripter for ledelsen til orientering, næppe heller kan indføres.

For så vidt angår spørgsmålet om betydningen af grundlovens § 77 for fastlæggelse af grundlaget for begrænsninger i den materielle ytringsfrihed antages det, at det ikke følger af § 77, at begrænsninger i den materielle ytringsfrihed kun kan ske ved lov eller med hjemmel i lov. Begrænsninger kan således følge af almindelige uskrevne retsregler eller forholdets natur.

Det antages derimod, at det følger af den værdisætning af ytringsfriheden, som grundlovens § 77 er udtryk for, at begrænsninger i den materielle ytringsfrihed kun kan antages at foreligge, hvis begrænsningen fortolkningsmæssigt har et forholdsvis sikkert grundlag.

Det antages i den forbindelse, at offentligt ansattes ytringsfrihed ikke kan begrænses ved tjenestebefalinger, der alene er udstedt med henvisning til et over/underordningsforhold. Sådanne tjenestebefalinger kan præcisere begrænsninger, der i forvejen følger direkte af almindelige regler (lovbestemmelser eller retsgrundsætninger), men begrænsninger herudover kan ikke gennemføres ved tjenestebefalinger.

Herudover vil den værdisætning, som grundlovens § 77 er udtryk for, have den betydning, at afgørelsesmyndigheden i forbindelse med skønsmæssige afgørelser har pligt til at inddrage hensynet til ytrings-friheden og til at tillægge dette hensyn en betydelig vægt.

Redegørelsen sonderer mellem 1) de begrænsninger, hvis tilsidesættelse kan anses for en tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet med navnlig straf- eller disciplinæransvar til følge og 2) de videregående begrænsninger, hvorefter retmæssige ytringer kan give grundlag for skønsmæssige afgørelser fra ansættelsesmyndighedens side ved udøvelsen af ledelsesreaktioner.

For så vidt angår de begrænsninger, hvis tilsidesættelse kan anses for en tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet med ”ansvarsreaktioner” til følge, herunder straf- eller disciplinæransvar, antages det, at offentligt ansattes materielle ytringsfrihed – bortset fra reglerne om tavshedspligt og om freds- og ærekrænkelser – stort set ikke er undergivet begrænsninger. Offentligt ansattes ytringer kan således i almindelighed ikke indebære en tjenesteforseelse/misligholdelse.

Det anføres dog i redegørelsen, at der gælder visse snævre begrænsninger.

Det antages således i redegørelsen, at det vil være en tjenesteforseelse/misligholdelse, hvis den ansatte i sin udtalelse fremkommer med bevidst urigtige (faktiske) oplysninger om væsentlige forhold. Lars Nordskov Nielsen er i den forbindelse tilbøjelig til at mene, at dette også gælder fremsættelse af groft urigtige påstande, som den ansatte har troet på, fordi den pågældende ikke har undersøgt forholdet tilstrækkeligt.

Tilsvarende vil ifølge redegørelsen formentligt gælde, hvis den kritik (vurdering) som fremsættes – for at give mening – forudsætter nogle faktiske forhold, og disse forhold ikke foreligger.

Det antages endvidere principielt, at en kritisk vurdering uden at være injurerende kan være så grov i sin form – i forhold til det grundlag, den fremsættes på – at der foreligger en tjenesteforseelse/misligholdelse.

Når offentligt ansatte udtaler sig som privatpersoner, anføres det i redegørelsen, at de har pligt til at gøre det klart, at de udtaler sig som privatpersoner og ikke på institutionens vegne. Tilsidesættelse af denne pligt kan være en tjenesteforseelse/misligholdelse. I tilfælde, hvor den ansatte i forbindelse med tjenesten udtaler sig på institutionens vegne, antages det, at ledelsen må kunne præcisere, at den ikke ønsker, at den ansatte samtidig hermed tilføjer vedkommendes egen afvigende personlige opfattelse. Tilsidesættelse af en sådan præcisering må kunne være en tjenesteforseelse/misligholdelse.

Endelig antages det, at der som en refleksvirkning af tavshedspligten, vil kunne foreligge en tjenesteforseelse/misligholdelse, såfremt den ansatte som privatperson skriver en artikel eller lignende, hvis indhold helt eller delvis svarer til indholdet af et dokument, der er undergivet tavshedspligt. Afgørende er ifølge redegørelsen, at offentliggørelse af det nævnte indhold kombineret med kendskab til den pågældendes ansættelsessted reelt kan fungere som en krænkelse af tavshedspligten.

Når der bortses fra disse undtagelser, vil offentligt ansattes ytringer være retmæssige (ikke tjenesteforseelse/misligholdelse). Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt sådanne ytringer kan give grundlag for afgørelser fra ansættelsesmyndighedens side ved udøvelsen af ledelsesreaktioner, påpeges det i redegørelsen, at sådanne afgørelser beror på et skøn. Skønnet skal udøves ved afvejning af en række forskellige hensyn, og der kan i lighed med andre skønsmæssige afgørelser opstilles regler for, hvilke hensyn der ikke må inddrages (ulovlige, usaglige eller uvedkommende). Endvidere kan der opstilles regler for, hvilke af de lovlige hensyn der skal inddrages, og hvorledes afvejningen mellem de forskellige lovlige hensyn skal foretages.

Det anføres i den sammenhæng, at der naturligvis ikke kan anlægges den betragtning, at ytringens retmæssighed udelukker dens anvendelse som en del af grundlaget for afgørelsen om anvendelse af ledelsesreaktioner. Det gælder generelt, at en offentligt ansat på grund af forhold, der vedrører den pågældende, kan nægtes advancement, flyttes til andet arbejde eller afskediges, selv om den pågældende ikke har begået noget retsstridigt.

Det antages dog i redegørelsen, at en offentligt ansats retmæssige ytringer ikke som isoleret forhold kan udgøre eller virke som et negativt led i grundlaget for anvendelse af de omtalte ledelsesreaktioner. Det påpeges, at der ikke ligger så meget i denne antagelse, men at den dog medfører, at ledelsen ikke, blot fordi en udtalelse fra en ansat har generet ledelsen, kan anvende de omtalte ledelsesreaktioner som en "straf" herfor. Ledelsesreaktionerne må anvendes ud fra en vurdering af den pågældendes egnethed (i vid forstand) i et fortsat forløb.

Ud fra denne betragtning er det således principielt aldrig ytringen som sådan, men dens eventuelle følgevirkninger, der kan begrunde anvendelse af de negative ledelsesreaktioner.

Dette synspunkt adskiller sig principielt fra den opfattelse, Bent Christensen gav udtryk for i sit responsum. I realiteten er forskellen dog næppe så stor, idet de af Bent Christensen opstillede variabler synes tæt knyttede til netop spørgsmålet om ytringens følgevirkninger.

De omtalte følgevirkninger vil typisk enten være samarbejdsvanskeligheder i den ansattes egen enhed, typisk i det kontor, hvor den pågældende fungerer, samarbejdsvanskeligheder mellem den styrelse, hvor den pågældende er ansat, og andre styrelser eller organisationer eller samarbejdsvanskeligheder mellem den ansatte og den pågældendes kritiserede administrative eller politiske overordnede.

Anvendelse af de negative ledelsesreaktioner er ifølge redegørelsen i sådanne tilfælde undergivet to principielle, men temmelig upræcise, begrænsninger.

For det første skal det forhold, at årsagen til samarbejdsvanskelighederne er affødt af den ansattes retmæssige anvendelse af sin ytringsfrihed, indrages som et modhensyn i afvejningen af, om ledelsesreaktionerne skal udøves. Dette modhensyn skal tillige i almindelighed tillægges betydelig vægt ved afvejningen.

For det andet medfører det almindeligt anerkendte forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at de omtalte ledelsesreaktioner ikke kan benyttes, hvis de er unødvendige for at løse de foreliggende problemer, der eventuelt kan løses på en anden måde. Herudover må de mindre indgribende foranstaltninger anvendes forud for de mere indgribende. Kan problemerne så-

ledes f.eks. løses ved ændring i arbejdsopgaverne, kan der ikke ske afskedigelse.

Lars Nordskov Nielsen anfører afslutningsvis, at problemet med den manglende deltagelse i den offentlige debat fra offentligt ansattes side efter hans vurdering er et forholdsvis begrænset problem ud fra en juridisk betragtning. Efter hans vurdering holder de fleste ansatte sig tilbage på grund af solidaritet med ansættelsesstedet, eller fordi de kommer af med deres synspunkter i det daglige arbejde. Nogle afholder sig naturligvis også fra at udtale sig offentligt på grund af mulige følger (selvcensur), men disse følger har ifølge Lars Nordskov Nielsen typisk meget lidt med retsregler at gøre. Lars Nordskov Nielsen anfører i den forbindelse, at retsreglers betydning for offentligt ansattes reelle ytringsfrihed under alle omstændigheder vil være forholdsvis begrænsede. I stedet peges på vigtigheden af ”frie” organisatoriske former, ledelsesstil og virksomhedskultur mv.

3.1.4.4. Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF’s fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993

I september 1993 afgav en arbejdsgruppe nedsat af DJØF en betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration. Arbejdsgruppen havde ifølge kommissoriet bl.a. til opgave at undersøge, om der kan fastsættes fagligt etiske regler gældende for alle DJØF’s medlemmer.

Arbejdsgruppen, der havde Lars Nordskov Nielsen som formand, afholdt en række høringer med deltagelse af forskellige DJØF-grupper mv. Formålet med høringerne var at få samlet et erfaringsmateriale om etiske konfliktsituationer og på grundlag heraf udarbejde et praktisk orienteret problemkatalog.

For så vidt angår gældende ret i relation til offentligt ansattes ytringsfrihed henholder arbejdsgruppen sig i vidt omfang til Lars Nordskov Niensens responsum fra 1987. Med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang offentligt ansattes ytringer kan være en tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet tilføjer arbejdsgruppen dog, at den er tilbøjelig til at mene, at der foreligger en tjenesteforseelse, hvis ”de højeste embedsmænd” samt andre, der i væsentligt omfang medvirker i en ministeropgave mv. i ”politisk relevante sager” (f.eks. udarbejdelse af lovforslag eller budgetforslag) samtidig eller i nær sammenhæng dermed, ved offentlige udtalelser modarbejder den løsning, de selv ved loyalt medarbejderskab har hjulpet ministeren mv. frem til.

Med hensyn til det indsamlede erfaringsmateriale om områdets faktiske tilstand var det den almindelige opfattelse både blandt de stats- og kommunalt ansatte, som deltog i høringerne, at offentligt ansattes juridiske ytringsfrihed faktisk ikke benyttes i praksis. Det var den gennemgående opfattelse, at der overalt i administrationen gjaldt en uskreven regel om, at det ikke var tilladt at udtale sig kritisk om sit arbejdsområde eller sin myndighed. Dette gjaldt også, selvom man udtalte sig som privatperson. De fleste steder var det sædvanligt, at udkast til artikler mv. i eget navn på forhånd blev forevist eller drøftet med nærmeste overordnede. Det var endvidere et gennemgående træk under høringerne, at høringsdeltagerne accepterede den faktiske tilstand på området.

Arbejdsgruppen fandt ikke at have et sikkert grundlag for at udtale sig om årsagerne til denne holdning, men anfører, at den formentlig afspejler en mindre kritisk indstilling hos offentligt ansatte eller større tilbøjelighed til identifikation og dermed demonstration af loyalitet over for vedkommende institution og dens ledelse. Det anføres endvidere, at mange offentligt ansatte formentlig foretrækker at deltage i interne diskussioner frem for at deltage i den offentlige debat, og at det i givet fald formentlig foretrækkes, at offentlig kritik sker gennem de ansattes organisationer.

For så vidt angår spørgsmålet om styrkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed konkluderer arbejdsgruppen, at løsningen næppe er udformning af nye retsregler om ytringsfrihedens grænser, og at en forventning om, at retstilstanden ville kunne klargøres i nye lovregler, næppe er berettiget. Arbejdsgruppen finder dog, at en bedre formidling af den gældende retstilstand givetvis er ønskelig.

Arbejdsgruppen er således af den opfattelse, at den væsentligste barriere for offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat ligger i deres ansættelsesretlige status. På den baggrund finder arbejdsgruppen, at der er behov for en styrkelse af de ansattes ansættelsesretlige stilling, herunder en sanering af praksis vedrørende grundlaget for og procesmåden ved anvendelse af ansættelsesretlige reaktioner, navnlig anvendelse af disse på grundlag af påståede samarbejdsvanskeligheder.

3.1.4.5. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Meneskerettigheder

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed er behandlet af professor Henrik Zahle i Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder, side 108-121.

Henrik Zahle anfører indledningsvis, at offentligt ansattes ytringsfrihed er beskyttet af grundlovens § 77. Beskyttelsen gælder imidlertid kun for private ytringer, det vil sige ytringer, som den ansatte fremsætter på egne vegne. Ved fremsættelse af ytringer på ansættelses-myndighedens vegne er den ansatte underlagt de instruktionsbeføjelser, der tilkommer myndighedens ledelse.

For så vidt angår den formelle ytringsfrihed anfører Henrik Zahle, at en myndighed ikke kan stille krav om, at private ytringer på forhånd skal godkendes af myndighedens ledelse.

Med hensyn til den materielle ytringsfrihed anfører Henrik Zahle, at offentligt ansatte er underlagt de almindelige begrænsninger, som følger af straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser, samt de begrænsninger, der følger af regler om offentligt ansattes tavshedspligt.

I den herefter følgende redegørelse for, hvilke særlige begrænsninger der måtte gælde for offentligt ansattes ytringsfrihed, tages der udgangspunkt i en antagelse om, at ytringsfriheden defineres af, hvorvidt den private ytring kan begrunde en sanktion eller reaktion i forhold til den ansattes nuværende stilling. Spørgsmålet om fremtidige muligheder med henblik på andre stillinger omfattes derimod ikke.

Henrik Zahle forholder sig generelt kritisk til det synspunkt, som Bent Christensen anfører i sit responsum fra 1980, om at hensynet til den politiske og institutionelle beslutningsproces kan medføre begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Henrik Zahle anfører bl.a., at den offentligt ansattes ytringsfrihed ikke kan bero på en afvejning af hensynet til den offentlige debat over for et hensyn til den politisk eller institutionelle beslutningsproces, idet dette i et demokratisk samfund er to sider af samme sag.

Det anføres herefter, at begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed i almindelighed kun gælder for centralt placerede medarbejdere, der rådgiver den besluttende del af myndigheden. Det anføres endvidere, at ansatte i myndigheder eller afdelinger, der trues af nedskæringer, antages at have en vidtgående frihed til at ytre sig. En tilsvarende vidtgående adgang antages

at gælde med hensyn til ytringer om myndighedens servicestandard for patienter og klienter samt myndighedens præstationer i øvrigt.

Henrik Zahle anfører herefter, at hvis en offentligt ansattes ytringer ligger inden for grænserne af dennes ytringsfrihed, kan ledelsen ikke reagere med negative sanktioner eller ledelsesreaktioner i øvrigt, alene på baggrund af ytringens fremsættelse. Samarbejdsvanskeligheder, der er opstået som følge af ytringerne, kan dog begrunde anvendelsen af negative ledelsesreaktioner. Sådanne samarbejdsvanskeligheder skal dog underbygges og stå i rimeligt forhold til vanskelighederne.

3.1.4.6. Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og vejledning om god adfærd i det offentlige

På baggrund af anbefalingerne fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret udgav Justitsministeriet i 2006 Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed¹. Vejledningen, der indeholder en beskrivelse af gældende ret og en række gode råd, svarer til det udkast til vejledning, som blev optrykt som bilag 6 til betænkning 1472/2006. Bl.a. følgende fremgår af vejledningen:

”Nærmere om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Som offentligt ansat er man som alle andre borgere beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat *ytrer sig på egne vegne*. Ledelsen kan således fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Når man derimod ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på egne vegne.

¹ Vejledning nr. 87 af 14. september 2006. Vejledningen er bl.a. tilgængelig på www.retsinfo.dk.

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for ansættelsesmyndighedens synspunkter, skal man i forbindelse med ytringer vedrørende ens eget arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Udgangspunktet er, at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne. Offentligt ansatte har således en udstrakt ytringsfrihed.

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden.

Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have en større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse, og vil således ikke omfatte offentligt ansatte, hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere.

Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om resourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Det ligger fast, at en offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at anvende de interne systemer, så som ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet. I en række tilfælde vil det dog – bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen – kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer.

Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet

Som nævnt ovenfor gælder der visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Dels må offentligt ansatte ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Dels er centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen undergivet visse begrænsninger med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører deres eget arbejdsområde.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Når en lovlig ytring er fremsat

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Ytringen kan heller ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender de såkaldte ”negative ledelsesreaktioner”. En lovlig ytring kan derfor ikke i sig selv føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, som for eksempel ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for ”negative ledelsesreaktioner”. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på kravene til kvalifikation og bevis-sikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. Og ledelsen skal samtidig have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads

Begreber som åbenhed, gennemsigtighed og troværdighed er væsentlige værdier i den offentlige forvaltning. Det er derfor naturligt, at offentligt ansatte, der har en grundig indsigt i og interesserer sig for forholdene inden for deres egne arbejdsområder, også bidrager med deres viden og synspunkter i den offentlige debat. Ytringsfriheden sikrer, at offentligt ansatte har en vidtgående ret til at deltage i den offentlige debat om forholdene på egne arbejdsområder.

Men debat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er

både legitimt og velset, at man viser interesse for og debatterer arbejdspladsens forhold. Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de trufne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.

Det kan derfor anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for en konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold”.

Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed er i sin fulde længde optrykt som bilag 1 til denne betænkning. Endvidere er vejledning om god adfærd i det offentlige², der i 2007 blev afgivet af Finansministeriet, Personalestyrelsen, (nu Moderniseringsstyrelsen) i samarbejde med KL og Danske Regioner optrykt som bilag 2. Vejledningen om god adfærd i det offentlige har til hensigt at formidle en række af de grundlæggende vilkår og regler, der gælder i den offentlige sektor, til både ansættelsesmyndigheden og ansatte, og indeholder bl.a. et afsnit om grundlæggende værdier og principper for offentlig forvaltning. I vejledningen behandles endvidere konkrete temaer uddybet med eksempler – f.eks. instruktionsbeføjelsen og dens grænser (herunder ulovlige ordre), offentligt ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt.

3.1.4.7. Retspraksis

Der findes kun i meget begrænset omfang trykt retspraksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det kan dog nævnes, at Højesteret i *U 1998.894 H*, tog stilling til spørgsmålet om begrænsninger i ytringsfriheden i forbindelse med ytringer, der fremsættes på ansættelsesmyndighedens vegne.

Sagen omhandlede en præst, der havde deltaget i en demonstration mod fri abort iført præstekjole. Han havde i den anledning modtaget et pålæg fra sin tilsynsførende biskop, om at han ikke fremover måtte bære præstekjole under lignende demonstrationer. Pålægget indeholdt ikke et forbud mod at deltage i demonstrationer, men alene et påbud om ikke at bære præstekjole i sådanne sammenhænge, idet dette kom til at fremstå, som om præsten udtalte sig på kirkens vegne. Selvom pålægget var blevet indskærpet den pågældende, deltog han i endnu en demonstration mod fri abort iført præste-

² Vejledning nr. 9472 af 1. januar 2007. Vejledningen er bl.a. tilgængelig på www.retsinfo.dk.

kjole. For dette meddelte Kirkeministeriet ham en irettesættelse efter tjenestemandslovens § 24.

Højesteret fandt, at præsten havde begået en tjenesteforseelse ved ikke at efterleve påbuddet, og at irettesættelsen derfor havde været berettiget. Grundlovens § 77 var ikke påberåbt under sagen.

Østre Landsret har i *U 2005.1089/2 Ø* taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en kommunalt ansat skoleinspektør kunne tjenestefritages på grund af et læserbrev, der indeholdt kritik af formanden for Børne- og Kulturvalget. Læserbrevet blev bragt i forbindelse med en debat om kommunens skolestruktur. I læserbrevet underskrev den pågældende sig som skoleinspektør ved den pågældende skole.

Kommunen tjenestefritog skoleinspektøren foreløbigt, indtil kommunens økonomiudvalg havde taget stilling til spørgsmålet om indledning af tjenstligt forhør og disciplinærfølgning. Som begrundelse for den foreløbige tjenestefritagelse henviste kommunen til, at skoleinspektøren havde udtalt sig til pressen på en i forhold til kommunen illoyal måde. På et senere byrådsmøde besluttede kommunen sig for, at der ikke skulle indledes disciplinærfølgning, men at tjenestefritagelsen skulle opretholdes, indtil den pågældende kort herefter gik på pension.

Kommunen anførte under sagens behandling, at de to beslutninger om tjenestefritagelse var begrundet i ledelsesmæssige overvejelser, herunder hensynet til at sikre ro omkring den politiske beslutningsproces om den fremtidige skolestruktur og loyal medvirken til gennemførelsen heraf samt hensynet til at undgå samarbejdsvanskeligheder i den forbindelse.

Landsretten fandt, at den pågældende ved i læserbrevet at anvende sin stillingsbetegnelse og angivelse af tjenestested havde tilkendegivet, at han i indlægget udtalte sig i sin egenskab som skoleleder i kommunen. Landsretten udtalte herefter, at ledelsesretten, der hjemlede kommunen adgang til at tjenestefritage den pågældende, konkret måtte vurderes i sammenhæng med kommunens forpligtelse til saglig forvaltning. Under henvisning til karakteren af det omhandlede læserbrev, der af Landsretten blev betegnet som polemisk og ikke sagligt oplysende, fandt Landsretten ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn, hvorefter tjenestefritagelsen var nødvendig i perioden indtil kommunen havde truffet beslutning om eventuel iværksættelse af disciplinærfølgning.

Landsretten fandt imidlertid, at det påhvilede kommunen at godtgøre, at tjenestefritagelsen kunne opretholdes, efter at kommunen havde truffet beslutning om ikke at iværksætte disciplinærfølgning, herunder at der forelå samarbejdsvanskeligheder mv. i et omfang, der kunne begrunde, at den pågældende ikke kunne genoptage sit arbejde indtil pensionering. Landsretten fandt ikke, at kommunen havde godtgjort dette, hvorfor den fortsatte tjenestefritagelse ikke fandtes berettiget. Den pågældende skoleinspektør blev tilkendt en godtgørelse på 15.000 kr.

Som eksempler på nyere retspraksis vedrørende anvendelse af negative ledelsesreaktioner på grund af samarbejdsvanskeligheder kan endvidere nævnes *U 2002.1269 H* og *U 2003.1660 H*, der dog ikke vedrører samarbejdsvanskeligheder opstået på baggrund af en offentligt ansats ytringer. Sagerne illustrerer imidlertid domstolenes generelle vurdering af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund.

I *U 2002.1269 H*, var A, der var en 61-årig kommunalt ansat viceskoleinspektør, blevet afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder i medfør af tjenestemandslovens § 28 med ret til fuld pension. A havde nedlagt påstand om, at afskedigelsen var ugyldig bl.a. under henvisning til, at kommunen ikke havde godtgjort, at samarbejdsvanskelighederne var betydelige, eller at årsagen til vanskelighederne (inklusiv hovedskylden) kunne tilskrives ham. Det blev endvidere anført, at kommunen ikke havde tilstræbt at løse problemerne ved mindre indgribende midler, og at kommunen derved havde tilsidesat proportionalitetsprincippet.

Højesteret fandt, at det efter bevisførelsen kunne lægges til grund, at der var betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem A og skoleinspektøren ved den pågældende skole, ligesom der var betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem A og de ansatte ved skolen samt skoleforvaltningen, og at disse samarbejdsvanskeligheder hovedsageligt kunne tilskrives A. Højesteret fandt endvidere, at afskedigelsen ikke havde været et uforholdsmæssigt skridt, idet anden arbejdsmæssig placering af A efter samarbejdsvanskelighedernes karakter og omfang ikke var mulig.

I *U 2003.1660 H*, blev A, der var pædagogmedhjælper i en kommunal børneinstitution, tjenestefritaget efter indgivelse af politianmeldelse mod ham for seksuelle overgreb på et barn i institutionen. Efterforskningen, der tillige omfattede fire yderligere anmeldelser, blev sluttet uden tiltalerejsning, og det var hensigten, at A, som havde personalets opbakning, skulle vende tilbage til institutionen. Der blev imidlertid indgivet nye politian-

meldelser, og A blev sigtet. Omkring 50 pct. af børnene blev udmeldt af institutionen, og efter nogle møder med bl.a. forældrene afskedigede kommunen A. Sigtelsen mod A blev senere frafaldet.

Højesteret fandt, at afskedigelsen ikke var begrundet i selve sigtelsen, men i at det efter reaktionerne fra forældrene var umuligt at genetablere den fornødne tillid mellem A og de kommunale børneinstitutioners forældre. Det var derfor uanset straffesagens udfald umuligt, at A kunne vende tilbage til institutionen eller få en stilling i en anden børneinstitution.

Højesteret udtalte herefter, at i en sag som den foreliggende indebærer proportionalitetsprincippet, at den ansatte i videst muligt omfang skal søges genplaceret i en anden stilling i kommunen, eventuelt uden for afdelingen for børn og unge, således at afgørelsen ikke kan opfattes som en stillingtagen til skyldsspørgsmålet. Kommunen havde ikke undersøgt mulighederne for omplacering uden for afdelingen for børn og unge, og A fik derfor en skønsmæssigt fastsat godtgørelse på 30.000 kr.

3.1.4.8. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har oprindeligt indtaget en meget forsigtig holdning til spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed. Nyere praksis har imidlertid udviklet sig i retning af en stigende beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed.

EMD har bl.a. i en række nyere sager taget stilling til spørgsmål om krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 i situationer, hvor offentligt ansattes ytringer om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen, er blevet sanktioneret af myndighederne. Ytringer fra offentligt ansatte om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen behandles i dansk ret efter de almindelige regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, jf. om sidstnævnte afsnit 3.2. Hvis der er tale om videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger, er det ligeledes de almindelige regler om tavshedspligt, der finder anvendelse, herunder bl.a. reglerne om, hvornår det er lovligt at videregive sådanne oplysninger af hensyn til varetagelsen af en åbenbar almeninteresse, jf. afsnit 3.1.4.1 og 3.2.

Det bemærkes i øvrigt, at ytringer om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen jævnligt også betegnes som ”whistleblowing”, jf. herom nærmere kapitel 6.

Dommene fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i nærværende afsnit vedrører både sager om sanktionering af ytringer, der efter dansk ret ville være lovlige for offentligt ansatte, herunder ytringer om ikke-tavshedsbelagte forhold, og ytringer om tavshedsbelagte forhold, idet EMD anvender de samme hovedprincipper i de to typer sager.

I det omfang EMD i sagerne anvender de samme principper som for offentligt ansattes ytringsfrihed, refereres endvidere sager, hvori klagerne efter dansk ret ikke nødvendigvis ville være at regne for offentligt ansatte, jf. f.eks. *Heinisch mod Tyskland* refereret nedenfor.

Sagen *Vogt mod Tyskland* (afsagt den 26. september 1995) omhandlede en offentligt ansat skolelærerinde, der havde undervist på folkeskoleniveau i 4 år uden klager fra forældre eller andre. Lærerinden blev afskediget, fordi hun nægtede at tage afstand fra det lovlige kommunistiske parti, som hun var aktivt medlem af. Myndighederne havde begrundet afskedigelsen med, at lærerinden som følge af medlemskabet ikke levede op til lovgivningens krav om offentligt ansattes loyalitetspligt over for landets forfatning.

EMD anførte generelt, at offentligt ansatte ikke falder uden for anvendelsesområdet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (præmis 43). EMD anførte videre, at også offentligt ansattes ytringsfrihed er beskyttet af artikel 10, men at det kan være berettiget at pålægge ansatte særlige begrænsninger på grund af den diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet (præmis 53).

Ved den herefter følgende konkrete vurdering af, om indgrebet kunne anses for nødvendigt i et demokratisk samfund, fandt EMD, at dette ikke var tilfældet. Der blev i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at lærerinden ikke var blevet beskyldt for at have misbrugt sin stilling til politisk indoktrinering. EMD fandt således, at artikel 10 i den konkrete sag var blevet krænket.

Sagen *Ahmed mfl. mod Storbritannien* (afsagt den 2. september 1998) omhandlede fire lokalt (kommunalt) ansatte embedsmænd, der havde været nødt til at opgive forskellige politisk prægede aktiviteter for at beholde deres arbejde. Baggrunden herfor var en lov, som forbød højerestående embedsmænd og embedsmænd, der på jævnlig basis rådgav den politisk valgte del af lokalstyret, at deltage i forskellige politiske aktiviteter.

Den pågældende lov forbød de omhandlede embedsmænd at opstille som kandidater til valg til Underhuset (House of Commons), Europa-parlamentet og ethvert lokalstyre. Det var endvidere ikke tilladt at tage aktivt del i valgkampagnerne i forbindelse med de nævnte valg som ”stemmefisker” (election agent or canvasser). Loven forbød ikke medlemskab af et politisk parti, men det var ikke tilladt at have poster inden for et politisk parti, der indebar deltagelse i den generelle ledelse af partiet eller en af dets afdelinger, samt poster, hvor den pågældende repræsenterede partiet over for andre. Loven forbød endvidere generelt de pågældende embedsmænd at fremsætte ytringer (f.eks. i artikler), der havde det klare formål at påvirke offentlighedens støtte til et bestemt politisk parti.

De af loven omfattede embedsmænd udgjorde ca. 2 % af de offentligt ansatte på lokalt plan.

EMD anførte i lighed med *Vogt mod Tyskland*, at offentligt ansattes ytringsfrihed også er beskyttet af artikel 10, men at det kan være berettiget at pålægge ansatte særlige begrænsninger på grund af den diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet (præmis 41 og 56).

EMD noterede sig endvidere, at det engelske lokalstyresystem gennem lang tid har bygget på et system, hvor den politisk valgte ledelse bliver bistået og rådgivet af faste, upolitiske embedsmænd. Dette system fordrer et loyalitetsforhold, hvor den politisk valgte ledelse har ret til at forvente, at dens rådgivere er politisk neutrale i deres rådgivningsfunktioner. Offentligheden har ligeledes en ret til at forvente, at den politiske ledelse, som den har valgt, ikke af de faste, upolitiske embedsmænd forhindres i at gennemføre dens politik. Formålet med den pågældende lov var at opretholde dette system samt sikre dets effektivitet (præmis 53).

EMD fandt, at sikring af et effektivt lokalt demokrati var et lovligt hensyn efter artikel 10, stk. 2, og at indgrebet i den konkrete sag kunne anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. EMD fandt således ikke, at artikel 10 var blevet krænket.

Sagen *Wille mod Lichtenstein* (afsagt den 28. oktober 1999) omhandlede prinsen af Liechtensteins indgriben, der forhindrede klagerens fortsatte ansættelse som præsident for forvaltningsdomstolen. Klageren havde under en offentlig forelæsning fremsat nogle kontroversielle synspunkter om prinsen af Liechtensteins forfatningsretlige stilling. På grund af udtalelserne afslog prinsen at genudnævne dommeren.

EMD anførte, at højtplacerede myndighedspersoner er underlagt særlige begrænsninger i deres ytringsfrihed, og at det kan forventes, at offentligt ansatte ved domstolene udviser tilbageholdenhed med deres offentlige udtalelser i tilfælde, hvor der vil kunne sættes spørgsmålstegn ved den autoritet og upartiskhed, der forbindes med stillingen (præmis 64). Der var således tale om et lovligt hensyn efter artikel 10, stk. 2.

EMD fandt imidlertid, at indgrebet i den konkrete sag ikke havde været nødvendigt i et demokratisk samfund. EMD lagde vægt på, at udtalelserne ikke kunne antages at have indflydelse på udførelsen af hvervet som retspræsident, og at udtalelserne var udtryk for et rimeligt forfatningsretligt standpunkt, som desuden hverken vedrørte en verserende retssag, rummede alvorlig kritik af enkeltpersoner og institutioner eller fornærmede nogen højtstående myndighedsperson. EMD fandt på den baggrund, at artikel 10 var blevet krænket.

I sagen *Raichinov mod Bulgarien* (afsagt den 20. april 2006) blev justitsministeriets chef for retssystemets økonomi idømt en strafferetlig bøde og offentlig irettesættelse for under et møde i en offentlig myndighed at have anført, at en vicerigsadvokat ikke var en ”ren person”, og at han kunne bevise dette.

EMD fastslog i sagen på baggrund af en samlet vurdering, at der forelå en krænkelse af artikel 10. EMD lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at vicerigsadvokaten var en højtstående embedsmand, der måtte tåle mere kritik end en privatperson, at udtalelserne fandt sted bag lukkede døre for et begrænset publikum, at udtalelserne kunne ses som en del af en debat om et emne af generel betydning, hvilket styrkede hensynet til ytringsfriheden, at chefen for retssystemets økonomi tilsyneladende tilbød at dokumentere sine udtalelser, at chefen for retssystemets økonomi var blevet pålagt en strafferetlig sanktion frem for en disciplinær eller civilretlig sanktion, og at der var tale om en ytring som led i en mundtlig udveksling og ikke en velgennemtænkt og planlagt skriftlig ytring.

I Raichinov-sagen indgår der en lang række konkrete momenter i vurderingen af, om sanktionen var nødvendig i et demokratisk samfund, og det fremgår ikke klart, om ytringen som sådan ikke kunne sanktioneres, eller om sanktionen (der ville fremgå af den pågældendes straffeattest) var for hård. EMD lagde dog betydelig vægt på, at ytringerne fremkom som led i en mundtlig udveksling i et lukket forum, og at det forekom uproportionalt

at anvende en strafferetlig sanktion, når andre fremgangsmåder kunne have været anvendt (præmis 51).

Nyere sager om ytringer om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen

EMD har i en række nyere sager taget stilling til spørgsmål om krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i situationer, hvor offentligt ansattes ytringer om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen, er blevet sanktioneret.

Sagen *Guja mod Moldova* (afsagt 12. februar 2008) angik en pressechef hos rigsadvokaten, der blev afskediget, fordi han havde videregivet to breve til en avis. Det ene brev var sendt af parlamentets viceformand og anmodede rigsadvokaten om personligt at gå ind i en konkret straffesag mod fire politibetjente for forbrydelser begået i tjenesten. Det andet brev var sendt af en viceminister til en vicerigsadvokat og viste, at en af de fire politibetjente tidligere var blevet kendt skyldig i bl.a. ulovlig tilbageholdelse, magtmisbrug og vold. Betjenten var kun blevet straffet med en bøde, som han var fritaget for at skulle betale, og var blevet genansat af ministeriet.

EMD anførte indledningsvis med henvisning til Vogt-dommen, at offentligt ansatte er underlagt en loyalitets-, tilbageholdenheds- og diskretionsforpligtelse over for deres arbejdsgiver. Dette gjaldt navnlig højere embedsmænd, hvis opgave det er loyalt at bistå regeringen med at udøve sine funktioner, og som ofte har adgang til information, som regeringen af legitime årsager ønsker hemmeligholdt (præmis 70 og 71).

EMD anførte på den anden side, at højere embedsmænd kan få kendskab til interne oplysninger, herunder fortrolige oplysninger, som offentligheden kan have en stærk samfundsmæssig interesse i at få kendskab til. På den baggrund bør ytringer fra højere embedsmænd – og andre ansatte i den offentlige sektor – om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen i visse tilfælde beskyttes, navnlig hvor der kun er en lille gruppe af personer, der har kendskab til forholdene (præmis 72). Set i lyset af den ansattes diskretionsforpligtelse, bør sådanne ytringer dog i første omgang ske i form af indberetninger til vedkommendes overordnede eller anden kompetent myndighed. Kun i tilfælde hvor dette ikke kan lade sig gøre (eller må antages at være utjenligt), kan den ansatte som en sidste udvej vælge offentliggørelse (præmis 73).

EMD fastslog efter en samlet vurdering krænkelse af artikel 10. EMD lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at pressechefen i den konkrete særlige situation ikke havde haft andre effektive muligheder for at rapportere om forholdene end at gå til offentligheden, idet rigsadvokaten lod til at have givet efter for det politiske pres, og national ret ikke indeholdt andre rapporteringsmuligheder, at pressechefens ytringer angik meget vigtige samfundsanliggender, herunder magtfordeling, magtmisbrug fra en højtstående politiker og regeringens holdning til politibrutalitets, at pressechefen handlede i god tro med henblik på at bekæmpe korruption og ikke ud fra personlige motiver, og at der var tale om en meget hård sanktion i den konkrete sag – afskedigelse.

Med Guja-dommen fastlagde EMD på den ene side, at (også) ytringer fra højere embedsmænd om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen i visse tilfælde bør beskyttes, navnlig hvor kun en lille gruppe af personer har kendskab til forholdene. På den anden side udtalte EMD imidlertid, at sådanne ytringer – set i lyset af den ansattes diskretionsforpligtelse – i første omgang bør ske i form af indberetninger til vedkommendes overordnede eller anden kompetent myndighed. Kun i tilfælde hvor dette ikke kan lade sig gøre (eller må antages at være utjenligt), kan den ansatte som en sidste udvej vælge offentliggørelse.

Sagen *Marchenko mod Ukraine* (afsagt 19. februar 2009) vedrørte en lærer, der tillige var fagforeningsleder, som rettede en række beskyldninger mod rektoren på den skole, hvor han var ansat, for misbrug af skolens midler og ejendele til private formål. Læreren havde dels skrevet breve til en lokal tilsynsmyndighed og politiet, dels organiseret en demonstration foran en lokal myndighedsbygning, hvor beskyldningerne fremgik af demonstranternes bannere.

EMD anførte, at læreren – uanset hans rolle som fagforeningsleder og uanset, at hans ytringer vedrørte et område af offentlig interesse – havde pligt til at handle inden for lovgivningens rammer, der bl.a. havde til formål at beskytte andres rettigheder og ære og en formodning om uskyld. EMD anførte endvidere, at læreren havde en loyalitets-, tilbageholdenheds- og diskretionsforpligtelse over for sin arbejdsgiver (præmis 45).

EMD anførte på den anden side – i lighed med i Guja-dommen – at ytringer fra offentligt ansatte om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen bør beskyttes, navnlig hvor der kun er en lille gruppe af personer, der har kendskab til forholdene. Set i lyset af den ansattes diskreti-

onsforpligtelse bør sådanne ytringer dog i første omgang ske i form af indberetninger til vedkommendes overordnede eller anden kompetent myndighed. Kun i tilfælde hvor dette ikke kan lade sig gøre (eller må antages at være utjenligt), kan den ansatte som en sidste udvej vælge offentliggørelse (præmis 46).

EMD fandt herefter på baggrund af en afvejning af ovennævnte hensyn, at lærerens breve til den lokale tilsynsmyndighed, der var vedlagt materiale med henblik på at underbygge beskyldningerne, ikke kunne berettige indgrebet i lærerens ytringsfrihed. EMD lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at han havde handlet på vegne af en fagforening, og at han havde vedlagt materiale med henblik på at underbygge sine beskyldninger.

EMD fandt imidlertid endvidere, at beskyldningerne på bannere mv. under demonstrationen kunne udgøre ærekrænkelser i mangel af sandhedsbevis og således kunne berettige sanktioner. EMD lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at klager havde en diskretionsforpligtelse over for sin arbejdsgiver, at klager havde grebet til dette middel, før andre klagemuligheder var udtømt, og at beskyldningerne på bannerne i visse tilfælde var ganske stærkt formuleret.

EMD fandt på den baggrund, at de nationale domstole havde handlet inden for deres skønsmargin ved at straffe læreren ved en bøde og et krav om kompensation til rektoren, men at en udmålt sanktion på et års fængsel var uproportional.

Marchenko-dommen angår ikke videregivelse af fortrolige oplysninger, men derimod udtalelser der i mangel af sandhedsbevis kunne være ærekrænkende. Det må på den baggrund antages, at den pligt, der efter EMDs praksis eksisterer for offentligt ansatte, til som udgangspunkt først at indberette mulige ulovligheder og uregelmæssigheder på arbejdspladsen til deres overordnede også gælder for oplysninger, der ikke er fortrolige.

EMD har endvidere i dommene *Heinisch mod Tyskland* (afsagt den 21. juli 2011) og *Bucur og Toma mod Rumænien* (afsagt den 8. januar 2013) fastholdt linjen fra Guja- og Marchenko-dommene.

Heinisch-sagen angik en sygeplejerske, der var ansat på et plejehjem, der blev drevet af et hovedsageligt offentligt ejet firma. Sygeplejersken havde gentagne gange over for sin arbejdsgiver påpeget problemer med kvaliteten af plejen. Der var på et myndighedsbesøg på plejehjemmet konstateret

alvorlige fejl i plejehjemmets service, herunder utilstrækkeligt personale, utilstrækkelig omsorg for beboerne og for dårlig dokumentation af den udførte pleje. Da der imidlertid ikke blev reageret på kritikken, indgav klager politianmeldelse, der dog ikke resulterede i tiltalerejsning. Som følge heraf blev hun afskediget.

EMD gentog indledningsvist, at ytringer fra ansatte i den offentligt sektor om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen i visse tilfælde bør beskyttes, navnlig hvor der kun er en lille gruppe af personer, der har kendskab til forholdene (præmis 63). EMD anførte endvidere, at den diskretionsforpligtelse, der gælder for offentligt ansatte også måtte antages at gælde i en situation som den foreliggende, hvor der var tale om en ansat i et hovedsageligt offentligt ejet firma, om end diskretionsforpligtelsen dog kunne have større vægt for højere embedsmænd og andre offentligt ansatte (præmis 64). Den ansatte burde derfor også i et tilfælde som det foreliggende i første omgang indberette til vedkommendes overordnede eller anden kompetent myndighed. Kun i tilfælde, hvor dette ikke kunne lade sig gøre (eller måtte antages at være utjenligt), kunne den ansatte som en sidste udvej vælge offentliggørelse (præmis 64-65).

EMD fandt i den konkrete sag, at der forelå en krænkelse af artikel 10. EMD lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at sygeplejersken havde forsøgt interne klageveje først, at det ikke var dokumenteret, at fortsatte interne klager ville føre noget med sig, at ytringerne angik et emne af betydelig samfundsinteresse, at der forelå et vist faktisk grundlag for sygeplejerskens ytringer, at sygeplejersken handlede i god tro og ikke ud fra personlige motiver, og at sygeplejersken var blevet udsat for den hårdeste arbejdsretlige sanktion – afskedigelse – hvilket bl.a. kunne afskrække andre offentligt ansatte fra at ytre sig om mangler i plejesystemet.

Sagen *Bucur og Toma mod Rumænien* angik bl.a. en ansat i den rumænske militære efterretningstjeneste, der blev idømt to års betinget fængsel for at videregive fortrolige oplysninger om ulovlige telefonaflytninger af politikere og journalister.

Efter at have gentaget principperne fra Guja-dommen, fandt EMD, at der forelå en krænkelse af artikel 10 i sagen. EMD lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at klageren havde forsøgt interne klageveje først, at klageren havde henvendt sig til et medlem af det parlamentariske kontroludvalg, der førte tilsyn med efterretningstjenesten, og at vedkommende havde anbefalet klageren at afholde en pressekonference, idet parlamentsmed-

lemmet vurderede, at udvalget ikke ville foretage sig noget i sagen, at der ikke forelå andre effektive procedurer, som klageren kunne have anvendt til at rapportere om ulovlighederne, at ytringerne angik et emne af uomtvistelig offentlig interesse, at klageren var i god tro og havde rimelig grund til at mene, at de videregivne oplysninger var korrekte (EMD lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at Rumænien havde afvist at fremlægge relevant dokumentation til brug for ægthedsvurderingen), at den offentlige interesse i at modtage oplysningerne om retsstridig adfærd i efterretningstjenesten var mere tungtvejende end hensynet til at opretholde tilliden til, at efterretningstjenesten handlede inden for lovens rammer, og at der var tale om en ganske hård og afskrækkende sanktion, idet klageren var blevet straffet med to års betinget fængsel.

Grupper af offentligt ansatte, der har en særligt begrænset eller udvidet ytringsfrihed

EMD har endvidere udtalt, at der for visse grupper af offentligt ansatte gælder henholdsvis særlige begrænsninger og særlige udvidelser i deres ytringsfrihed som følge af, at loyalitets-, tilbageholdenheds- og diskretionsforpligtelsen må fortolkes i lyset af de konkrete pligter og opgaver, den enkelte stilling indebærer. *Kudeshkina mod Rusland (afsagt 26. februar 2009)* angår dommere, *Wojtas-Kaleta mod Polen (afsagt 16. juli 2009)* angår journalister ansat i det offentlige og *Szime mod Ungarn (afsagt 9. oktober 2012)* angår en overordnet inden for politiet.

I sagen *Kudeshkina mod Rusland (afsagt den 26. februar 2009)* blev en dommer afskediget på grund af kritiske udtalelser om retssystemet i et interview til pressen i forbindelse med et parlamentsvalg, som dommeren stillede op til. Dommeren havde bl.a. anført, at dommere i Moskva Byret reelt ikke var uafhængige, at retspræsidenterne utilbørligt søgte at påvirke dommerne, og at der blev udøvet grov forskelsbehandling i det juridiske system, således at personer med høje embeder ikke var underlagt love og regler. Dommeren henviste i den forbindelse bl.a. til en konkret sag om en højtstående embedsmand, der var blevet overført fra klager til en anden dommer, som hun mente var underlagt utilbørligt pres.

EMD henviste indledningsvis til, at offentligt ansatte havde en loyalitets-, tilbageholdenheds- og diskretionsforpligtelse over for deres arbejdsgivere (præmis 85), og at særligt dommere skal udvise tilbageholdenhed ved anvendelsen af deres ytringsfrihed i alle tilfælde, hvor der ellers vil kunne rejses tvivl ved domstolssystemets autoritet og uvildighed (præmis 86).

EMD henviste dog til, at der på den anden side i forbindelse med et parlamentsvalg var et særligt hensyn at tage til, at kandidaterne uhindret kunne ytre sig.

EMD fandt på baggrund af en samlet vurdering af sagens omstændigheder, at der forelå en krænkelse af artikel 10. Domstolen lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at dommerens udtalelser havde et faktisk grundlag, herunder dommerens egen erfaring med en konkret straffesag mod en højtstående embedsmand, der blev overført til en anden dommer, at udtalelserne ikke fremstod som personligt motiveret, men som en rimelig kommentar til et emne af stor samfundsmæssig betydning, og at dommerens afskedigelsessag var blevet behandlet af den byret, som hun havde kritiseret i sine udtalelser, på en måde der ikke levede op til væsentlige processuelle retssikkerhedsgarantier.

Sagen *Wojtas-Kaleta mod Polen* (afsagt 16. juli 2009) angik kritiske udtalelser fra en journalist ansat på en offentlig tv-station angående ledelsens beslutning om at nedlægge to programmer om klassisk musik. Journalisten var ligeledes fagforeningsleder.

EMD anførte, at ansatte havde en loyalitets-, tilbageholdenheds- og diskretionsforpligtelse over for deres arbejdsgivere (præmis 43). EMD anførte imidlertid endvidere, at denne forpligtelse ikke gælder i samme omfang for ansatte journalister, idet det er en del af journalisters funktioner, at de skal formidle information og idéer (præmis 46).

EMD fandt på baggrund af en samlet vurdering af sagens omstændigheder, at der forelå en krænkelse af artikel 10. Domstolen lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at der i den foreliggende sag kunne siges at være tale om et emne af samfundsmæssig betydning, at journalistens loyalitetsforpligtelse måtte ses i lyset af, at ansættelsesstedet (den offentlige tv-station) skulle yde en pluralistisk service med særlig fokus på understøttelsen af kultur og polske intellektuelle og kunstneriske landvindinger, at journalisten ligeledes var fagforeningsleder, og at der ikke for de nationale domstole var rejst tvivl om det faktuelle grundlag for udtalelserne eller om journalistens motiver.

Sagen *Szime mod Ungarn* (afsagt 9. oktober 2012) angik en klager, der besad en overordnet stilling inden for politiet og var fagforeningsleder. Vedkommende havde på fagforeningens hjemmeside publiceret en række beskyldninger om bl.a. nepotisme, manglende kvalifikationer og varetagelse

af usaglige politiske hensyn blandt ledelsen inden for politiet. Vedkommende blev idømt en bøde og degradering for opfordring til lydighedsnægtelse.

EMD fandt, at der ikke forelå en krænkelse af artikel 10 i sagen. Domstolen lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at ytringerne kunne skade politiets op dømm og var egnede til at medføre lydighedsnægtelse, at der var væsentlige hensyn at tage til beskyttelsen af loyalitet over for og tiltro til politiledelsen, bl.a. set i lyset af de særlige krav om disciplin i politiet, at klageren ikke havde underbygget udtalelserne faktisk (hvilket i et vist omfang måtte kræves, selvom der primært var tale om værdidomme), at klageren – selvom der er generel offentlig interesse i at muliggøre kritik inden for politiet – burde have været bevist om de begrænsninger i ytringsfriheden, der fulgte af en ansættelse i politiet, og at en bøde og en degradering måtte anses for en relativ mild sanktion.

Sammenfatning af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Det følger af de ovenfor refererede domme, at EMD anerkender, at også offentligt ansatte har ret til ytringsfrihed, men at det kan være berettiget at pålægge ansatte særlige begrænsninger på grund af den såkaldte diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet, og som bl.a. indebærer, at den ansatte ved udøvelsen af sin ytringsfrihed skal udvise loyalitet, tilbageholdenhed og diskretion i forhold til ansættelsesstedet.

Diskretionsforpligtelsen indebærer bl.a., at offentligt ansatte har en forpligtelse til efter omstændighederne at udvise en passende neutralitet ved deres optræden og ytringer. Diskretionsforpligtelsen må endvidere fortolkes i lyset af de konkrete pligter og opgaver, den enkelte stilling indebærer, hvorfor der for visse grupper af offentligt ansatte gælder både særlige begrænsninger og særlige udvidelser i deres ytringsfrihed – det gælder f.eks. dommere og journalister.

EMD har i en række nyere sager – første gang i Guja-dommen – anført, at visse ytringer om ulovligheder og uregelmæssigheder på arbejdspladsen kan nyde beskyttelse efter den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, navnlig hvor der kun er en lille gruppe af personer, der har kendskab til forholdene. EMD har dog i disse sager ligeledes anført, at sådanne ytringer – set i lyset af den ansattes diskretionsforpligtelse – i første omgang bør ske i form af indberetninger til vedkommendes overordnede eller anden kompetent myndighed. Kun i tilfælde hvor dette ikke kan lade

sig gøre (eller må antages at være utjenligt), kan den ansatte som en sidste udvej vælge offentliggørelse. Dette gælder også for så vidt angår ytringer som den ansatte fremsætter som privatperson, og som ikke er tavshedspligtbelagte – som det f.eks. var tilfældet i Marchenko-sagen.

EMD lægger således i sin praksis betydelig vægt på hensynet til, at de pågældende ansættelsesmyndigheders beslutningsproces og daglige forvaltning ikke unødigt undermineres af de ansattes ytringer, og EMD accepterer – bl.a. som følge af diskretionsforpligtelsen – betydeligt videre restriktioner for offentligt ansattes ytringsfrihed end, hvad der gælder efter danske regler og praksis.

Kun i tilfælde, hvor de restriktioner, der opstilles for offentligt ansattes ytringsfrihed (eller de sanktioner offentligt ansatte pålægges) – efter en konkret vurdering må anses for mere vidtgående end nødvendigt i et demokratisk samfund – statuerer EMD krænkelse af artikel 10.

3.1.4.9. Praksis fra Folketingets Ombudsmand

Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er i det væsentlige udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand. Dette afspejles af det store antal sager, hvor ombudsmanden har beskæftiget sig med spørgsmålet, samt det faktum, at der kun i meget begrænset omfang findes trykt retspraksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Den omfattende ombudsmandspraksis har bidraget betydeligt til en afklaring af retstilstanden.

For så vidt angår spørgsmålet om den formelle ytringsfrihed, har ombudsmanden i *FOB 1982.199* udtalt, at censurforbuddet i grundlovens § 77 også gælder i relation til udtalelser, som offentligt ansatte fremsætter på egne vegne. I den omhandlede sag havde Miljøstyrelsens direktør udstedt et forbud til de ansatte ved styrelsens havforureningslaboratorium mod at udtale sig om forureningen af Hjarbæk Fjord, medmindre dette skete efter forudgående aftale med det ansvarlige kontor i Miljøstyrelsen.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke – end ikke ved lov – kan gennemføres en ordning, hvorefter offentligt ansatte forpligtes til at forevise eller på anden måde at indhente forudgående tilladelse fra ledelsen til en påtænkt offentliggørelse af et indlæg i den offentlige debat. Ombudsmanden tilføjede, at dette ”naturligvis” ikke gjaldt fremsættelse af udtalelser, der fremsættes eller påtænkes fremsat på vegne af den myndighed, som den ansatte er tilknyttet.

Efter en gennemgang af sagen fandt ombudsmanden at måtte lægge til grund, at forbuddet alene skulle tillægges betydning for de ansattes adgang til at udtale sig på laboratoriets eller miljøstyrelsens vegne. Ombudsmanden fandt herefter ikke grundlag for at kritisere forbuddet.

I *FOB 1992.330*, der omhandlede en cheflæges udtalelser på et politisk møde om overflytning af en afdeling til et andet sygehus, udtalte ombudsmanden, at ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner (som f.eks. sygehuse) har en i det væsentligste fri adgang til – i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer for offentligt ansattes ytringsfrihed – offentligt at fremlægge synspunkter både på egne og på institutionens vegne. Baggrunden herfor var ifølge ombudsmanden, at sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af en ansat som privatperson, og udtalelser på myndighedens vegne, i praksis ofte ikke kan gennemføres, for så vidt angår lederen af disse institutioner. Sådanne udtalelser vil ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan, selvom de måtte være ment som private tilkendegivelser.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at den instruktionsadgang, som ledelsen har til at fastlægge retningslinjer for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og indholdet af sådanne udtalelser, kun har betydning, hvis den faktisk er udnyttet i form af udtrykkeligt meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på myndighedens vegne. I den konkrete sag havde amtskommunens centrale ledelse ikke meddelt sygehusledelsen sådanne begrænsninger. Da udtalelserne i øvrigt lå inden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed, burde amtskommunen hverken have kritiseret cheflægen for udtalelserne eller for ikke at have indhentet en forudgående godkendelse.

Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse generelt, at det efter omstændighederne kan være mest hensynsfuldt – uden, at der dog kan opstilles et retligt krav herom – at den ansatte underretter forvaltningen, inden et kritisk indlæg offentliggøres. I den konkrete sag havde synspunktet ingen betydning, idet cheflægen var blevet indkaldt til det politiske møde med under en times varsel.

For så vidt angår fastlæggelse af retningslinjer for kommunikation mellem ledelsen og de ansatte kan der henvises til *FOB 1996.131*. I den pågældende sag havde fem medarbejdere i en kommune fået et tjenstligt pålæg om ikke at rette tjenstlige henvendelser til det politiske system uden om eller

parallelt med henvendelser til ledelsen. De fem medarbejdere havde sendt et brev til bl.a. borgmesteren, hvori de gjorde indsigelser mod den manglende tildeling af arbejdskraft til deres afdeling. Dette var sket på trods af, at socialdirektøren havde oplyst dem om, at brevet skulle sendes gennem kontorchefen.

Ombudsmanden udtalte generelt, at ledelsen af et administrativt hierarki i offentlige forvaltningsmyndigheder inden for lovgivningens rammer er relativt frit stillet med hensyn til at bestemme, hvordan kommunikationen mellem ansatte og ledelse, herunder den politiske ledelse, skal foregå. Ombudsmanden bemærkede dog, at denne ret var begrænset af princippet i grundlovens § 77 om de ansattes adgang til at udtale sig som privatpersoner. Retten til at fastlægge retningslinjer for de interne kommunikationsveje gælder således alene med hensyn til ytringer, der fremsættes som led i tjenesten. Retten er endvidere begrænset af den almindelige ulovbestemte rådgivningspligt, der medfører, at visse underordnede har en pligt – eller dog ret – til at orientere om og sige fra over for ordre eller dispositioner, der anses for ulovlige. Rådgivningspligten kan således nødvendiggøre eller legitimere, at fastlagte kommunikationsveje ikke overholdes. Det gav i den konkrete sag ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at kommunen havde fastsat regler, der forpligtede de underordnede til at rette eventuelle tjenstlige henvendelser til det politiske niveau gennem de pågældendes overordnede chefer. For så vidt angår spørgsmålet om offentligt ansattes rådgivnings- og underretningspligt henvises til afsnit 3.2.2.

Ombudsmanden har bl.a. i *FOB 1991.189* antaget, at offentligt ansatte – når de ytrer sig som privatpersoner om emner, der vedrører deres ansættelsesmyndighed – har pligt til at gøre det klart, at de ikke udtaler sig på myndighedens vegne. I den pågældende sag havde tre medarbejdere i kommunens samarbejdsudvalg udsendt en pressemeddelelse, hvori kommunalbestyrelsens indstilling om at privatisere områderne for rengøring, vask og bevogtning blev skarpt kritiseret. Pressemeddelelsen fremstod – eller kunne nemt opfattes – som om den var udsendt af hovedsamarbejdsudvalget. Ombudsmanden fandt det berettiget, at kommunen havde givet de tre medarbejdere en påtale for ikke i tilstrækkelig grad at have gjort det klart, at de ikke udtalte sig på samarbejdsudvalgets vegne.

Ombudsmanden har desuden i sagen *FOB 2014-12* udtalt sig i en sag, der bl.a. vedrørte censurforanstaltninger over for en offentligt ansat. Sagen vedrørte en studievært ansat ved Danmarks Radio, der skrev en stærkt religionskritisk personlig kronik. Som følge heraf blev han indkaldt til et mø-

de, hvor han bl.a. fik en tjenstlig påtale og besked om fremover at indhente tilladelse fra sin nærmeste chef, hvis han ville fremføre private holdninger i det offentlige rum.

Ombudsmanden tog sagen op af egen drift, hvorefter Danmarks Radio trak sin afgørelse tilbage og erstattede den med en ny, hvor den tjenstlige påtale og censurforanstaltningen var fjernet. Danmarks Radio anførte dog stadig, at studieværtens kronik var uforenelig med hans funktion som studievært, og at det kunne være nødvendigt at ændre hans arbejdsopgaver eller omplacere ham, hvis noget lignende gentog sig.

Ombudsmanden fandt, at pålægget om at indhente tilladelse fra sin nærmeste chef, hvis studieværten ville fremføre private holdninger i det offentlige rum, havde karakter af censur i strid med grundlovens § 77. Der var endvidere tale om lovlige ytringer, hvorfor der ikke var grundlag for en tjenstlig påtale. Afgørelsen lå endvidere klart uden for rammerne af Danmarks Radios egne retningslinjer. Ombudsmanden fandt reaktionerne særdeles kritisable og udtalte, at han i lyset af den foreliggende problemstillings principielle karakter – på det mere generelle plan – havde vanskeligt ved at forstå, at Danmarks Radios forretningsgange havde muliggjort sådanne fejl, og at der i Danmarks Radio generelt måtte antages at være helt særlig opmærksomhed om spørgsmål om f.eks. censur og ytringsfrihed.

Ombudsmanden godkendte endvidere i sagen ud fra en samlet vurdering Danmarks Radios generelle retningslinjer for medarbejdernes ytringsfrihed, hvoraf det bl.a. fremgik, at visse studieværter og programmedarbejdere, ikke måtte kunne forbindes med en særlig politisk overbevisning eller holdning på et bestemt område. Ombudsmanden anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Det kan anføres, at der med hensyn til de nævnte almene samfundsmæssige problemstillinger mv. må gælde en særligt vidtgående ytringsfrihed for offentligt ansatte, herunder i Danmarks Radio. Ytringer om sådanne problemstillinger kan således siges at ligge i kernen af retten til ytringsfrihed efter grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Heroverfor må det imidlertid efter min opfattelse anerkendes, at markante personlige ytringer, som fremsættes af ansatte i Danmarks Radio, der i offentligheden i særlig grad forbindes med institutionen, efter omstændighederne kan risikere at indebære, at Danmarks Radio ikke kan fremtræde med den nødvendige saglighed og upartiskhed. Jeg bemærker i den forbindelse, at

kravet om saglighed og upartiskhed for Danmarks Radios vedkommende er særligt fremhævet i lovgivningen, jf. radio- og fjernsynslovens § 10.

Der er her tale om hensyn beslægtet med dem, der ligger bag almindelige regler og principper om inhabilitet. Det er således almindeligt antaget, at visse – i øvrigt fuldt ud lovlige – ytringer om en bestemt sag efter omstændighederne kan indebære, at den pågældende er afskåret fra at deltage i behandlingen af sagen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4 og 5, og Niels Fenger, *Kommenteret Forvaltningslov* (2013), side 218 ff. I overensstemmelse med dette er spørgsmålet i Danmarks Radios retningslinjer behandlet i kapitlet om habilitet [...].

Tilsvarende er det i rets- og ombudsmandspraksis anerkendt, at tillidshensyn kan udgøre et sagligt grundlag for negative ledelsesreaktioner, også selv om den pågældende medarbejder ikke selv kan bebrejdes den manglende tillid, jf. bl.a. Ugeskrift for Retsvæsen 2003.1660 H, Ugeskrift for Retsvæsen 2002. 1118 Ø og Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552. Og som anført under pkt. 2.2 ovenfor har ombudsmanden i sagen optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 206, accepteret, at Danmarks Radio kunne fastsatte regler, der indebar, at medarbejderne ikke havde adgang til ”højtaler og skærm” (som medarbejdere), når de samtidig udøvede politisk virksomhed med henblik på valg til Folketinget, kommunalbestyrelser eller Europa-Parlamentet.

Danmarks Radios opgave på det foreliggende område er at finde en balance mellem de anførte væsentlige – og til dels indbyrdes modstridende – hensyn, således at der på den ene side ikke lægges uberettigede hindringer i vejen for de ansattes ytringsfrihed, mens der på den anden side tages højde for, at medarbejdernes udøvelse af denne ytringsfrihed ikke forhindrer Danmarks Radio i at fremtræde med den påkrævede saglighed og upartiskhed i spørgsmål, som man behandler journalistisk. Dette er på linje med ombudsmandens synspunkter i sagen optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 206.

Principperne om negative ledelsesreaktioner i anledning af offentligt ansattes lovlige ytringer må på det foreliggende område ses i lyset af det anførte, herunder det særlige lovbestemte krav om saglighed og upartiskhed i radio- og fjernsynslovens § 10. Der må således efter min opfattelse bl.a. lægges vægt på, om eventuelle ledelsesreaktioner i realiteten kan siges at have karakter af direkte eller indirekte sanktioner (jf. Justitsministeriets vejledning [...]), eller om der er tale om reaktioner, der reelt ikke har med sanktioner at gøre, men med varetagelse af væsentlige hensyn til f.eks. det nævnte krav om saglig og upartisk fremtræden.

Dette kan også ses som et særligt udslag af det almindelige princip om, at der efter omstændighederne kan iværksættes negative ledelsesreaktioner i anledning af følgevirkningerne af lovlige ytringer [...]. Følgevirkningerne kan således i de omhandlede tilfælde efter omstændighederne være, at der opstår risiko for, at Danmarks Radios forpligtelse til saglighed og upartiskhed i informationsformidlingen lider skade.

Der synes at være visse uklarheder i Danmarks Radios etiske retningslinjer, herunder med hensyn til deres forhold til det omtalte notat [...]. Jeg må imidlertid gå ud fra, at de etiske retningslinjer og notatet skal ses i sammenhæng, således at de samlet set er udtryk for Danmarks Radios retningslinjer på området.

Herefter hæfter jeg mig bl.a. ved følgende:

- De omtalte begrænsninger gælder kun for visse medarbejdere i Danmarks Radio – nemlig dem, der er ”meget eksponeret overfor DRs brugere og/eller (...) meget tæt på den redaktionelle beslutningsproces”.

- Begrænsningerne gælder kun på stofområder, som de pågældende også dækker journalistisk.

- Begrænsningerne gælder kun ”markante, personlige offentlige udtalelser” mv. på disse områder og kun, hvis der er en ”konkret, aktuel og væsentlig risiko for, at DRs forpligtelser til saglighed og upartiskhed i informationsformidlingen lider skade”.

- Ytringer i strid med de nævnte begrænsninger medfører ikke negative ledelsesreaktioner i almindelighed – f.eks. disciplinære sanktioner eller ikke-tilgodeseelse vedrørende løntillæg mv. – men kan alene føre til, at det kan være nødvendigt at overføre den pågældende til funktioner i Danmarks Radio, som ikke på samme måde indebærer, at vedkommende optræder som Danmarks Radios ”ansigt udadtil”.

På denne baggrund har jeg samlet set ikke grundlag for generel kritik af Danmarks Radios retningslinjer på området og den balance mellem de foreliggende væsentlige og til dels modstridende hensyn, som de er udtryk for, herunder hensynene til de særlige lovbestemte krav om saglighed og upartiskhed i radio- og fjernsynslovens § 10. Jeg har i den forbindelse ikke grundlag for at antage, at retningslinjerne er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Noget andet er naturligvis, at retningslinjerne i de enkelte sager må anvendes efter et konkret skøn og under inddragelse af bl.a. sædvanlige sagligheds- og proportionalitetsvurderinger. Det må også sikres, at der følges en ensartet og

fuldt ud konsistent praksis på området, således at sammenlignelige tilfælde ikke behandles forskelligt, og således at der ikke kan opstå mistanke om, at der i realiteten foreligger en sanktion over for lovlige, men ”uønskede” ytringer. Inden for denne ramme må der efter min opfattelse tilkomme Danmarks Radio et vist skøn i den enkelte sag.”

Ombudsmanden udtalte endeligt i sagen, at han ikke på forhånd kunne afvise, at Danmarks Radios opfattelse af, at studieværtens kronik var uforenelig med hvervet som studievært ville kunne anses for holdbar, men at Danmarks Radio ikke havde begrundet dette. Navnlig i lyset af at studieværten måtte forstå, at han i gentagelsestilfælde kunne forvente at blive omplaceret, var der et klart behov for, at han forstod, hvad det mere præcist var i kronikken, der var uforeneligt med hans funktion som studievært, herunder hvordan hans ytringer havde vedrørt et stofområde, som han også dækkede journalistisk. Ombudsmanden henstillede derfor til Danmarks Radio at tage sagen op til fornyet overvejelse.

For så vidt angår spørgsmålet om offentligt ansattes materielle ytringsfrihed, har ombudsmanden i *FOB 1987.237* udtalt sig mere generelt om grænserne herfor. Ombudsmanden henviser stadig i sin nyeste praksis til udtalelsen, hvori bl.a. anføres:

”Det centrale område for mine generelle bemærkninger er offentligt ansattes fremsættelse af personlige meninger og synspunkter i den offentlige debat, f.eks. i form af læserbreve, artikler og interviewudtalelser mv. Det er naturligvis navnlig udtalelser, som er kritiske i forhold til den myndighed, hvor den pågældende er ansat, som i praksis kan give anledning til konflikter mellem den ansatte og vedkommende myndighed.

Ved besvarelsen af det centrale spørgsmål om, hvorvidt der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der gælder for borgerne i almindelighed, er udgangspunktet utvivlsomt, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat. Det store antal offentligt ansatte taler afgørende imod, at der skulle gælde almindelige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Sådanne begrænsninger ville være uforenelige med de hensyn, der ligger bag grundlovens bestemmelser om den demokratiske styreform og den herved forudsatte materielle ytringsfrihed.

Det er dog antaget, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed. Det er næppe muligt at give en fuldstændig be-

skrivelse af, hvornår, i hvilket omfang og for hvilke ansatte sådanne særlige begrænsninger gælder. Men der kan anføres nogle hovedsynspunkter:

1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.
2. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.
3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævre end adgangen til at udtale sig senere.
4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Det følger af det anførte dels, at der kræves særlige, tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels, at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.”

Som anført i Lars Nordskov Nielsens responsum, side 12, synes synspunkterne i Bent Christensens responsum i væsentlig grad at have dannet grundlag for ombudsmandsudtalelsen.

Ombudsmanden fandt bl.a. i *FOB 1991.200* anledning til at fremsætte nogle generelle bemærkninger om forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet. Ombudsmanden udtalte i den pågældende sag følgende:

”Den almindelige loyalitet, man som ansat i en kommune eller anden offentlig myndighed, skylder sin arbejdsgiver, kan ikke begrunde, at myndigheden søger at begrænse de ytringer, som den ansatte fremkommer med uden for tjenesten. Det betyder, at myndigheden ikke kan anvende sanktioner eller andre negative reaktioner, der reelt må betragtes som sanktioner, f.eks. afskedigelse, forflyttelse eller advarsel i anledning af de udtalelser, den ansatte

fremsætter som privatperson til pressen, uanset om der er tale om udtalelser, der er stærkt kritiske over for den pågældende myndighed. Udgangspunktet er således, at offentligt ansatte har ganske samme ytringsfrihed som andre til at deltage i den offentlige debat. Hensynet til den offentlige myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne antages dog i særlige tilfælde at kunne føre til begrænsning af de ansattes ytringsfrihed, jf. mine bemærkninger gengivet i Folketingets Ombudsmands Beretning 1987, s. 237 ff.”

I *FOB 1998.319* fremsatte ombudsmanden endvidere – efter at have henvist til den ovennævnte udtalelse fra 1987 for så vidt angår de særlige begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed – følgende generelle bemærkninger om forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet:

”Desuden antages det, at hensynet til loyalitetspligten over for arbejdsgiver medfører særlige begrænsninger i den ansattes adgang til at fremsætte urigtige oplysninger om sit tjenesteområde og eventuelt også med hensyn til udtalelsernes form. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 129.

Derimod er en offentligt ansat som udgangspunkt berettiget til også at udtale kritik af den pågældende myndighed uden herved at overskride grænserne for sin loyalitetspligt. Loyalitetsforpligtelsen kan således ikke begrunde at den offentlige myndighed som arbejdsgiver prøver at begrænse de udtalelser den ansatte afgiver som privatperson, ud over hvad der følger af ovenstående.”

Ombudsmanden har således givet udtryk for, at den ulovbestemte loyalitetspligt for offentligt ansatte ikke medfører særlige begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed, ud over begrænsninger i adgangen til at fremsætte urigtige oplysninger om sit arbejdsområde og eventuelt også med hensyn til udtalelsernes form. Loyalitetspligten har herudover ikke nogen selvstændig retlig betydning. De særlige begrænsninger, der efter omstændighederne findes i offentligt ansattes adgang til at ytre sig, kan således alene begrundes i hensynet til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Samme opfattelse af, at loyalitetspligten er uden selvstændig retlig betydning, har Bent Christensen givet udtryk for, jf. ovenfor afsnit 3.1.4.2.

I flere sager har der været rejst spørgsmål om, hvorvidt en myndighed har ret til at forsøge at få de ansatte til ikke at benytte sig af deres ret til ytringsfrihed.

I *FOB 1995.381* havde en socialrådgiver, der tillige var tillidsrepræsentant, i et interview i lokalpressen udtalt sig kritisk om kommunens arbejds- og arbejdsmiljømæssige forhold. Kommunen tildelte den pågældende en irettesættelse herfor. Det fremgik bl.a. af irettesættelsen, at den pågældende socialrådgiver med sine udtalelser til pressen ikke havde levet op til sin pligt som tillidsmand til at fremme rolige og gode arbejdsforhold. Kommunen iværksatte endvidere en række forskellige initiativer med henblik på at præge de ansatte til at afstå fra offentligt at udtale sig kritisk om kommunalbestyrelsens beslutninger.

Under ombudsmandens behandling af sagen udtalte kommunen, at de ansatte efter dens opfattelse ikke bør diskutere beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen i pressen, og at de ansattes ytringsfrihed ikke afskærer ledelsen fra at præge de ansatte i retning af ikke at benytte deres ret til ytringsfrihed, men i stedet at søge problemerne løst internt i myndigheden.

Ombudsmanden fandt, at den tildelte irettesættelse havde været uberettiget, idet den pågældende medarbejder ikke havde overtrådt de retlige grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte endvidere, at han for så vidt ikke var uenig med kommunen i, at ledelsen har ret til at give udtryk for den holdning, at de ansatte bør afstå fra at kommentere kommunalbestyrelsens beslutninger offentligt, og at kommunen har ret til at forsøge at præge de ansattes holdning i denne retning. Det giver dog efter ombudsmandens opfattelse anledning til principielle betænkeligheder, hvis ledelsen af en forvaltningsmyndighed mere systematisk forsøger at påvirke de ansatte til ikke at benytte deres ytringsfrihed. I den udstrækning bestræbelserne udvikler sig til eller kan opfattes som egentligt forbud, vil de være i strid med grundlovens § 77. Ombudsmanden udtalte herefter, at reaktioner fra ledelsens side i anledning af ansattes udtalelser til pressen efter hans mening må formuleres på en sådan måde, at de ikke opfattes som retlige grænser for ytringsfriheden. Hvis ledelsen ønsker at udtrykke skuffelse over, at eventuelle problemer ikke forinden er forsøgt løst internt, bør det samtidig understreges, at den ansatte har ret til at udtale sig uden en sådan forudgående forelæggelse.

Noget tilsvarende følger af *FOB 1995.422*, hvor to sygeplejersker havde afgivet kritiske udtalelser om arbejdsforholdene på deres afdeling til pressen. Det pågældende amt kritiserede i en pressemeddelelse efterfølgende de to sygeplejersker for ikke at have benyttet sygehusets normale tillidsmands- og ledelsessystem. Ombudsmanden fandt, at de to sygeplejerskers udtalelser havde ligget inden for rammerne for offentligt ansattes ytrings-

frihed. Ombudsmanden udtaler sig i den forbindelse på linje med den ovennævnte sag og tilføjer, at det efter hans opfattelse heraf følger, at en ledelse så meget desto mere er afskåret fra at kritisere det forhold, at en ansat har valgt at ytre sig offentligt frem for at benytte de interne systemer. Ombudsmanden tilføjer, at han er enig i det ønskelige i, at de ansatte gør ledelsen opmærksom på eventuelle problemer på arbejdspladsen. Herefter udtaler ombudsmanden følgende:

”Efter omstændighederne vil det efter min mening ligefrem påhvile offentligt ansatte at gøre ledelsen opmærksom på væsentlige problemer på arbejdspladsen, hvis ledelsen ikke allerede kender problemerne, og hvis deres løsning kræver ledelsens inddragelse. Efter min gennemgang af sagen må jeg konstatere at amtet på intet tidspunkt har gjort gældende at de to sygeplejersker skulle have tilsidesat en egentlig forpligtelse til over for ledelsen at gøre opmærksom på væsentlige problemer på arbejdspladsen. Og efter de her foreliggende oplysninger har der da heller ikke været grundlag herfor.

De ansattes almindelige forpligtelse til at gøre ledelsen opmærksom på problemer begrænser imidlertid ikke i sig selv de ansattes ret til ytringsfrihed. Hvis f.eks. en ansat på et sent tidspunkt gennem brug af sin ytringsfrihed gør offentligt opmærksom på problemer på arbejdspladsen, kan ledelsen efter omstændighederne kritisere medarbejderen for ikke på et tidligere tidspunkt at have gjort ledelsen bekendt med problemerne, men ledelsen kan ikke kritisere medarbejderen for at have benyttet sig af sin ytringsfrihed. Og hvis en medarbejder på et tidligt tidspunkt gennem brug af sin ret til ytringsfrihed – i stedet for at benytte tillidsmands- eller ledelsessystemet – gør offentligt opmærksom på problemer på arbejdspladsen, kan ledelsen hverken kritisere medarbejderen for ikke særskilt at have gjort ledelsen opmærksom på problemerne eller for at benytte sig af sin ret til ytringsfrihed. I begge eksempler forudsætter jeg at medarbejderens udtalelser ligger inden for de almindeligt anerkendte rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed.”

Endvidere kan nævnes *FOB 2006.128*, hvor ombudsmanden tog stilling til et debatindlæg i et dagblad med kritiske kommentarer til sammenlægningen af forsvar og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Indlægget var skrevet af chefen for en skole under redningsberedskabet. Efter at indlægget var offentliggjort, udtrykte forsvarsministeren i pressen misbilligelse af indlægget og gav udtryk for tvivl om, hvorvidt det var foreneligt med skolechefens fortsatte ansættelse i Forsvarsministeriet. Samme dag bad ministeriet skolechefen om at redegøre for, om ministeriet fortsat kunne have tillid til, at han ville arbejde effektivt og loyalt for gennemførelsen af de politiske aftaler på forsvarsområdet.

Efter at have gennemgået sin generelle praksis om offentligt ansattes ytringsfrihed, udtalte ombudsmanden bl.a., følgende i sagen:

”[F]orvaltningsmyndighederne [er] undergivet et krav om at de udelukkende må varetage saglige hensyn. Dette krav gælder ikke kun når en forvaltningsmyndighed træffer en afgørelse over for en borger, men for hele den virksomhed som en forvaltningsmyndighed udøver.

[...]

I forlængelse heraf må det antages at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger hvis det sker for at varetage et sagligt hensyn. I de fleste typer af sager har dette forhold formentlig ringe praktisk betydning, og der kan ikke stilles vidtgående krav til myndighederne på dette grundlag. Men i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed er der grund til at fremhæve kravet om at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger hvis det sker for at varetage et sagligt formål. Det må således antages at der er nogle offentligt ansatte som holder sig tilbage fra at deltage i den offentlige debat fordi de frygter at det får negative konsekvenser for dem personligt. Jeg henviser til betænkning nr. 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelert, s. 161 ff. For at modvirke denne frygt bør en myndighed ikke henvende sig til en ansat der har fremsat offentlige udtalelser som er kritiske over for myndigheden, medmindre det kan påvises at myndigheden varetager et sagligt formål. Desuden bør henvendelsen udformes på en måde så der ikke er risiko for at den bliver opfattet som forsøg på påtryk over for den ansatte.”

Ombudsmanden nævnte i udtalelsen herefter, at det kan være et sagligt formål, at myndigheden retter henvendelse til den ansatte for at håndhæve de regler, som begrænser den ansattes ret til at fremsætte ytringer offentligt. Det gælder især reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og reglerne om tavshedspligt. Hvis myndigheden således har en formodning om, at disse regler er blevet overtrådt, og at der derfor skal iværksættes disciplinære sanktioner over for den ansatte, kan det være nødvendigt at rette henvendelse til den ansatte for at vurdere, om der er tilstrækkeligt grundlag for en sådan sanktion.

Ombudsmanden nævnte også, at det er sagligt, hvis myndigheden retter henvendelse til den ansatte for at sikre, at myndigheden varetager sine opgaver bedst muligt. Myndigheden kan således bede den ansatte om at uddybe sine synspunkter med henblik på myndighedens overvejelser om, hvorvidt man skal ændre de dispositioner, som den ansatte har udtalt sig om. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at en myndighed efter hans opfattelse, når en af dens ansatte fremsætter en mere grundlæggende kritik

af myndighedens dispositioner, *bør* overveje at bede den ansatte om at uddybe sine synspunkter, i hvert fald i tilfælde hvor disse ikke hidtil har været myndigheden bekendt. Ombudsmanden henviste til, at det er et grundlæggende hensyn bag reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, at det ofte er de offentligt ansatte, som har den største viden og indsigt inden for deres eget arbejdsområde, og at de derfor har et særligt grundlag for at deltage i den offentlige debat.

Ombudsmanden fandt i den konkrete sag ikke, at der var påvist et sagligt grundlag for, at Forsvarsministeriet havde henvendt til skolelederen på baggrund af dennes lovlige ytringer. Tværtimod måtte henvendelsen, når den blev læst i sammenhæng med ministerens samtidige offentlige udtalelser, virke som et påtryk over for skolechefen. Ombudsmanden fandt det endvidere kritisabelt, at forsvarsministeren havde fremsat en klar misbilligelse af det forhold, at skolelederen havde offentliggjort kritiske kommentarer. Fremsættelse af en misbilligelse i anledning af en lovlig ytring fra en medarbejder måtte anses for en overtrædelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ombudsmanden gav udtryk for tilsvarende synspunkter i FOB 2012-26, der drejede sig om, at en museumsansat i et debatindlæg havde kritiseret, at der på danske museer, herunder på det museum, hvor hun var ansat, var mere fokus på oplevelser end på forskning. Umiddelbart efter at debatindlægget var blevet offentliggjort, blev hun indkaldt til en samtale af museets ledelse.

Ombudsmanden kunne ikke fastslå nøjagtigt, hvad der var blevet sagt på mødet, men det lå fast, at samtalen drejede sig om den ansattes loyalitet over for museet. Ombudsmanden fandt herefter ikke, at der lå saglige grunde bag, at den museumsansatte blev indkaldt til samtale. Tværtimod var det ombudsmandens opfattelse, at en sådan reaktion på debatindlægget var egnet til at skabe usikkerhed hos de ansatte med hensyn til deres ret til offentligt at ytre sig, herunder om muligheden for at give udtryk for bl.a. deres holdning til museets strategiplan. Det fremgik i den forbindelse af sagen, at mange af museets ansatte i en e-mail til ledelsen af museet havde tilkendegivet bekymring over for museets strategiplan.

At skabe en sådan usikkerhed var efter ombudsmandens opfattelse i strid med hensynene bag reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og følgende anbefaling i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed:

”[D]ebat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er både legitimt og velset, at man viser interesse for og debatterer arbejdspladsens forhold. Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de trufne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold. Det kan derfor anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.”

Ombudsmanden har i sin praksis imidlertid accepteret, at ledelsen på en arbejdsplads kan udtrykke et ønske om eller anbefale, at medarbejderne først retter deres kritik internt, uden at dette i sig selv udgør et indgreb i deres ytringsfrihed. Efter omstændighederne kan det dog i så fald påhvile ledelsen samtidig at understrege over for de ansatte, at retten til i stedet at vælge at fremføre en kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling.

Ombudsmanden har f.eks. i *FOB 1995.432* anført følgende:

”Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at ledelsen på en offentlig arbejdsplads generelt udtrykker håb eller forventninger om *at* de ansatte omtaler myndigheden positivt, og *at* de ansatte benytter de interne systemer til fremførelse af kritik og derfor ikke fremsætter kritik offentligt.

Det er imidlertid efter min mening helt afgørende at ledelsens forventninger eller ønsker formuleres på en sådan måde at de ikke opfattes som tilkendegivelser om retlige grænser for ytringsfriheden:

En offentligt ansat er således som udgangspunkt berettiget til at omtale myndigheden negativt uden at der herved sker tilsidesættelse af loyalitetspligten.

...

En offentligt ansat er endvidere berettiget til at fremføre en eventuel kritik offentligt, uden forinden at anvende de interne systemer (ledelses- og samarbejds-/tillidsmandssystemet).

Hvis kommunen vil anbefale disse interne systemer til fremførelse af eventuel kritik (og konfliktløsning), fører den offentligt ansattes ytringsfrihed således til at kommunen som udgangspunkt *samtidig* må understrege over for de ansatte at retten til i stedet at vælge at fremføre en kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling.”

Endvidere kan nævnes *FOB 2012-25*, hvor en lønmodtagerorganisation klagede til ombudsmanden over, at en regionsrådsformand udtalte til en lokalavis, at ”jeg vil stærkt opfordre til, at vi samarbejder om at få de dødelighedstal ned i stedet for at diskutere dem i pressen”.

Ombudsmanden valgte ikke at undersøge sagen nærmere, idet han ikke vurderede, at der var udsigt til, at en egentlig ombudsmandsundersøgelse ville føre til kritik af regionsrådsformandens udtalelse. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at regionsrådsformandens udtalelse, som den var citeret i avisen, ikke indebar nogen tilkendegivelse om de retlige grænser for personalegruppens ytringsfrihed. Efter ombudsmandens opfattelse måtte udtalelsen efter sin ordlyd derimod mere naturligt anses alene som en – lovlig – opfordring til personalegruppen om at bringe sagen op internt frem for i pressen. Ombudsmanden noterede sig i øvrigt, at regionsrådsformanden som svar på en henvendelse fra lønmodtagerorganisationen udtrykkeligt havde anført, at ytringsfrihed er en grundfæstet ret for ansatte i offentlige virksomheder.

Ombudsmanden har desuden i enkelte sager taget stilling til, om der for visse ansatte med særlige funktioner gælder henholdsvis særlige begrænsninger i ytringsfriheden eller en særlig vid adgang til ytringsfrihed.

I de tidligere omtalte *FOB 1991.189* og *FOB 1995.381* fandt ombudsmanden efter en gennemgang af bestemmelserne om samarbejde og samarbejdsudvalg i kommunen ikke holdepunkter for, at der skulle gælde en særlig begrænset ytringsfrihed for medlemmer af samarbejdsudvalg eller tillidsrepræsentanter.

I *FOB 2005.385* klagede en professor til ombudsmanden over, at det universitet, hvor han var ansat, havde krænket hans ytringsfrihed. Professoren havde i en kronik kritiseret en rapport, der var udarbejdet af tre af hans kolleger, og havde i en indkaldelse til et møde med erhvervsfolk i regionen henvist til den kritiske kronik.

Universitetets rektor skrev i anledning af kronikken og mødeindkaldelsen til professoren og kritiserede hans adfærd som ”dybt illoyal”. Kritikken blev fremsat bl.a. med baggrund i en aftale, som tidligere var blevet indgået mellem den pågældende professor og rektor. Ifølge aftalen måtte professoren ikke, når han udtalte sig offentligt, referere til navngivne personer i direkte eller indirekte form. Rektor skrev desuden til dem, som var invite-

ret til mødet, og gjorde opmærksom på at der var tale om et rent privat initiativ fra professorens side.

Ombudsmanden lagde til grund, at professorens kritik af kollegerne og mødeindkaldelsen var tjenstlige aktiviteter. Reglerne om, hvad offentligt ansatte kan ytre sig om som privatpersoner, var derfor ikke relevante.

Ombudsmanden udtalte herefter, at spørgsmålet om rektors reaktioner måtte bedømmes på baggrund af den ledelsesret eller arbejdsgiverkompetence, der tilkommer ansættelsesmyndigheden som offentlig arbejdsgiver.

Ledelsesretten skulle for så vidt angår ansættelsen på et universitet udøves bl.a. med respekt for reglerne i universitetsloven. Herudover var der for offentlige myndigheder visse yderligere grænser for udøvelsen af ledelsesretten. Således omfatter de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for offentlig myndighedsudøvelse også en offentlig myndigheds udøvelse af arbejdsgiverkompetence, herunder legalitetsprincippet, saglighedskravet og proportionalitetsprincippet. Det var ombudsmandens opfattelse, at forbuddet mod at referere til navngivne personer ikke var foreneligt med reglerne i universitetsloven om forskningsfrihed og tilskyndelse til at deltage i den offentlige debat. Det måtte være et sædvanligt led i en professors eller en anden videnskabelig medarbejders stilling at komme med faglig kritik af navngivne kollegers og andre personers arbejde. Med et absolut forbud mod at referere til navngivne personer umuliggøres denne del af arbejdet. Den del af rektors kritik, der havde baggrund i overtrædelse af dette forbud, var derfor ikke berettiget.

Derimod mente ombudsmanden, at det lå inden for ledelsesrettens rammer at stille krav om loyal adfærd over for kolleger i forbindelse med faglig kritik, herunder krav til sprogbrugen og til information, inden kritik fremsættes offentligt. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at det var almindeligt antaget, at ansatte i forvaltningen har en almindelig loyalitetsforpligtelse, der bl.a. indebærer, at offentligt ansatte – inden for lovgivningens grænser – skal udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, også selv om disse ikke er udmøntet i mere præcise tjenestebefalinger.

Der måtte af samme grund også kunne stilles krav om, at en professor underrettede universitetsledelsen, inden der blev indkaldt til et møde, hvor det fremstod, som om mødet var indkaldt på universitetets vegne, og som

om professoren repræsenterede universitetets synspunkter. I det omfang rektors kritik var baseret på disse forhold, kunne kritikken således ikke give ombudsmanden anledning til bemærkninger

Endelig var det ombudsmandens opfattelse, at rektor som led i ledelsesretten kunne rette henvendelse til de inviterede for nærmere at redegøre for universitetets rolle og i den forbindelse kunne præcisere, at de synspunkter, som blev fremsat i mødeindkaldelsen, var professorens egne og ikke universitetets synspunkter.

I *FOB 2009 20-1* udtalte ombudsmanden, at en ansats anvendelse af en arbejdsmailadresse ikke i sig selv medførte, at de ytringer, den ansatte i den forbindelse fremkom med, kunne anses for at være afgivet på myndighedens vegne. Sagen vedrørte en kommunalt ansat bibliotekar, der sendte en e-mail til en række private venner og bekendte med en opfordring til at deltage i et debattmøde om bibliotekets fremtid. Bibliotekaren gjorde samtidig opmærksom på mulighederne for at deltage i et debatforum på nettet, en spørgeskemaundersøgelse og et interview. Bibliotekaren blev meddelt en irettesættelse af kommunen på baggrund af e-mailen. Ombudsmanden udtalte i sagen bl.a.:

”Jeg er ikke enig i at din e-mail kunne opfattes som sendt på vegne af kommunen eller biblioteket. E-mailens indhold viser efter min opfattelse tværtimod klart at den var ment som en privat henvendelse (en ytring på egne vegne) fra dig til en række venner og bekendte. Dette fremgår særligt klart af det indledende afsnit i din e-mail som havde følgende ordlyd:

’Dette er ikke en officiel mail fra biblioteket, men en personlig mail fra mig til jer ... en række af mine personlige venner og bekendte fra byen ... med en opfordring til jer til at møde op til ...’

I lyset af denne udtrykkelige og utvetydige understregning af at der var tale om en personlig mail fra dig og ikke en officiel mail fra biblioteket, mener jeg ikke at kommunen havde grundlag for at antage at du havde til hensigt at udtale dig på vegne af kommunen – eller at din e-mail af modtagerne kunne opfattes som sendt på kommunens eller bibliotekets vegne.

Det forhold at du i forbindelse med underskriften af e-mailen angav din arbejdsmailadresse, kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat. Jeg henviser herved til kommunens skriftlige retningslinjer til medarbejderne fra oktober 2007 om ’God praksis i brugen af e-post og breve – for ansatte i (X) Kommune’. Heri forudsættes det at medarbejderne har lov til at benytte deres kommunale e-mailadresser i privat regi. Det er dog en forudsætning at

den pågældende medarbejder sletter sin autosignatur (pkt. 3.3 i retningslinjerne). Din e-mail var i overensstemmelse hermed ikke forsynet med autosignatur, men alene med angivelse af e-mailadressen.”

For så vidt angår en særlig vid adgang til ytringsfrihed for ledere af relativt selvstændige institutioner henvises til den tidligere omtalte *FOB 1992.330*.

Med hensyn til den almindeligt anerkendte antagelse om, at den ansatte ikke ved sine ytringer er berettiget til at fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit tjenesteområde, har ombudsmanden i den tidligere omtalte *FOB 1995.381* generelt anført, at udgangspunktet må være, at den blotte omstændighed, at en ansats ytringer indeholder ikke fuldt korrekte oplysninger, ikke i sig selv er nok til, at udtalelsen kan anses for retsstridig. Ledelsen har over for sådanne fejl mulighed for at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner. Derimod må udtalelser, der bevidst eller ved grov uagtsomhed på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbar uholdbar vurdering, anses for retsstridige.

I den konkrete sag havde en socialrådgiver bl.a. udtalt, at de ansatte kunne ende med at blive ”stavnsbundne”, idet de – når de søgte andet arbejde – risikerede at blive betragtet som en del af problemet og ikke som problemknusere. Ombudsmanden fandt i øvrigt, at denne udtalelse var udtryk for en vurdering, for hvilken der ikke kunne kræves ”dokumentation”. Ombudsmanden var derfor ikke enig med kommunen i, at disse udtalelser kunne betegnes som ”udokumenterede påstande”.

I den ovenfor omtalte sag *FOB 2009-20-1* anførte ombudsmanden med henvisning til *FOB 1995.381*, at en bibliotekars ukorrekte oplysninger i en e-mail sendt til en række venner og bekendte ikke var tilstrækkeligt til at begrunde en irettesættelse. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

”Du havde givet udtryk for at kun bibliotekschefen skulle deltage (fra bibliotekernes side). Af kommunens notat om den tjenstlige samtale den 7. maj 2008 fremgår det imidlertid at der ifølge kommissoriet også indgik biblioteksmedarbejdere i arbejdsgruppen, og at personalet i øvrigt løbende havde mulighed for at ytre sig. Kommunen mente at dine udtalelser i strid med sandheden kunne opfattes som om analysearbejdet ville foregå hen over hovedet på bibliotekets ansatte, hvilket kommunen fandt uheldigt.

[...]

Som det fremgår, lagde jeg i sagen [FOB 1995.381] vægt på at ledelsen har mulighed for at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner hvis en ansat har givet oplysninger til pressen som ikke er fuldt korrekte. I denne sag har du ikke givet oplysninger til pressen, og ledelsen i (X) Kommune har derfor ikke haft samme mulighed for selv at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner. På den anden side måtte ledelsens behov for at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner anses for at være mindre, netop fordi der ikke var tale om oplysninger som blev givet til pressen, men alene om en e-mail som blev sendt til en begrænset kreds af venner og bekendte. Det kan i øvrigt ikke udelukkes at kommunen, hvis der havde været tale om væsentlige faktuelle fejl, havde kunnet anmode dig om at berigtige disse fejl.

I sagen [FOB 1995.381] skrev jeg også at udtalelser der bevidst eller ved grov uagtsomhed på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering, må anses for retsstridige. Som din sag er oplyst for mig, har jeg ikke grundlag for at antage at du med den urigtige oplysning om arbejdsgruppens sammensætning bevidst skulle have forsøgt at vildlede modtagerne af e-mailen. Jeg mener endvidere ikke at den fejlagtige oplysning – når henses til den sammenhæng som den fremkom i – var af så væsentlig betydning at du ved at videregive denne kan anses for (uagtsomt) at have begået en tjenstlig forseelse.”

Med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang ledelsen kan tage hensyn til lovlige ytringer i forbindelse med udøvelse af negative ledelsesreaktioner som f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde eller afskedigelse, anfører ombudsmanden i bl.a. *FOB 1999.524* og *FOB 2000.485*, at lovlige ytringer ikke kan danne grundlag for sanktioner eller andre negative ledelsesreaktioner. I sagen fra 1999 udtaler ombudsmanden samtidig, at det efter hans opfattelse imidlertid ikke kan afvises, at eventuelle samarbejdsvanskeligheder, der er opstået i anledning af lovlige ytringer, i særlige tilfælde kan begrunde anvendelse af negative ledelsesreaktioner. I den pågældende sag fandt ombudsmanden ikke, at de påberåbte samarbejdsvanskeligheder var tilstrækkeligt dokumenterede.

Ombudsmanden har således – i tråd med den opfattelse Lars Nordskov Nielsen gav udtryk for i sit responsum fra 1987 – anerkendt, at følgevirkningerne af en lovlig ytring kan danne grundlag for udøvelse af ledelsesreaktioner.

I *FOB 1993.72* udtalte ombudsmanden sig mere generelt om de krav, der må stilles til dokumentation for samarbejdsvanskeligheder, for at samar-

bejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en afskedigelsesbeslutning. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse følgende:

”Det står fast, at samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en afskedigelse. Retssikkerhedsmæssige hensyn kræver dog, at samarbejdsproblemer ikke uden nærmere kvalifikation påberåbes som grundlag for en afskedigelsesbeslutning. Der kræves for det første, at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne det pågældende ansættelsessted. Der skal endvidere foreligge en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person, der ønskes afskediget, ligesom hovedskylden for problemernes opståen ikke må kunne tilskrives andre personer end den, som søges afskediget. Af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet følger yderligere, at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger samtidig, at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende samarbejdsproblemer er særlig sikkert. Der må således ikke kunne rejses tvivl om, at der rent faktisk har foreligget (uløselige) samarbejdsproblemer af den ovenfor beskrevne karakter.”

Endvidere kan nævnes *FOB 2001.552*, hvor en kommunalt ansat chefpsykolog var blevet afskediget, idet kommunen ikke fandt det muligt at genetablere den fornødne tillid til psykologen. Kommunen havde lagt vægt på psykologens udtalelser til pressen, hvori han bl.a. udtrykte visse liberale holdninger til pædofili. Ombudsmanden udtalte bl.a., at lovlige ytringer ikke i sig selv kan begrunde anvendelse af negative ledelsesreaktioner. Anvendelsen af disse må bygge på andre hensyn, herunder en eventuelt opstået mangel på tillid til den ansatte på grund af den pågældendes lovlige ytringer, forstået som en vurdering af den pågældendes egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver. Forvaltningsmyndigheder er i den forbindelse undergivet de almindelige forvaltningsretlige principper for sagsoplysning og udøvelse af administrativt skøn, herunder officialprincippet, proportionalitetsprincippet og kravet om, at forvaltningen kun må varetage saglige hensyn. Ombudsmanden udtaler herefter, at der på baggrund af de almindelige politiske og demokratiske værdier, der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat, hvori også offentligt ansatte deltager, efter hans opfattelse må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesreaktioner i anledning af en offentligt ansats lovlige ytringer.

For så vidt angår kravene til sagsoplysning og officialprincippet kan nævnes *FOB 2003.590*, hvor en adjunkt – efter at have søgt en lektor-stilling

ved et universitet – havde kontaktet et professorbedømmelses-udvalg og anført, at en af professoratets ansøgere muligvis havde handlet videnskabeligt uredeligt. Den pågældende professoratsansøger var tillige institutleder på det institut, hvor adjunkten havde søgt ansættelse som lektor. Universitetet tilkendegav herefter over for adjunkten, at det var en forudsætning for ansættelse, at adjunkten gav institutlederen en uforbeholden undskyldning, og at adjunkten over for professorbedømmelsesudvalget beklagede sin henvendelse. Idet adjunkten ikke efterkom disse vilkår, afslog universitetet at ansætte ham. Da der ikke var andre kvalificerede ansøgere, undlod universitetet at besætte stillingen.

Ombudsmanden fandt, at adjunktens henvendelse til professorbedømmelsesudvalget var en lovlig ytring, og udtalte at en lovlig ytring ikke i sig selv kunne begrunde en negativ ledelsesmæssig beslutning i form af afslag på ansættelse. Det kunne dog ikke udelukkes, at en sådan beslutning ville kunne være begrundet i ytringens følgevirkninger under en eventuel ansættelse.

Spørgsmålet var herefter, om afslaget på ansættelse var berettiget på grund af mulige samarbejdsvanskeligheder under en eventuel ansættelse. Ombudsmanden udtalte, at vilkårene forudsatte, at der var et sagligt grundlag for at stille de pågældende vilkår og tilstrækkelige oplysninger til vurdering heraf, hvilket i dette tilfælde ville sige en sandsynliggørelse af, at der ved ansættelsen af adjunkten ville være en væsentlig risiko for samarbejdsvanskeligheder, og at denne risiko kunne mindskes betydeligt, hvis adjunkten efterkom de opstillede vilkår. Ombudsmanden anførte i sin foreløbige redegørelse, at det muligvis havde været berettiget at opstille de pågældende vilkår, hvis universitetet havde haft indhentet en udtalelse fra institutlederen, som med god saglig grund havde krævet fastsættelse af vilkårene som forudsætning for et fremtidigt samarbejde med adjunkten.

Universitetet oplyste på baggrund af ombudsmandens foreløbige redegørelse, at universitetet havde ført grundige samtaler med institutlederen med henblik på at belyse mulige samarbejdsvanskeligheder, og at det var på dette grundlag, at de pågældende vilkår var blevet stillet. Universitetet havde imidlertid ikke gjort notat om indholdet af disse samtaler. Ombudsmanden fandt denne manglende overholdelse af notatpligten efter offentlighedslovens § 6 kritisabel.

Ombudsmanden udtalte herefter, at han på det foreliggende grundlag ikke havde tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere, om universitetet – efter

en samlet vurdering af hele sagsforløbet – havde et tilstrækkeligt sagligt grundlag for ikke at ansætte adjunkten.

Sammenfattende kan det konkluderes, at ombudsmandens praksis hviler på en kombination af synspunkterne i Bent Christensens og Lars Nordskov Nielsens responsa fra henholdsvis 1980 og 1987. Som det bl.a. fremgår af *FOB 1999.524*, *FOB 2001.552* og *FOB 2003.590*, tager Ombudsmanden først stilling til, om ytringen er lovlig med udgangspunkt i de ”variabler”, som Bent Christensen formulerede i sit responsum. Dernæst overvejer ombudsmanden, i tråd med synspunkterne i Lars Nordskov Nielsens responsum, om følgen af en (lovlig) ytring – samarbejdsvanskeligheder – kan danne grundlag for udøvelse af negative ledelsesreaktioner. Det fremgår dog af *FOB 2001.552*, at ombudsmanden finder, at der må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesreaktioner i anledning af lovlige ytringer. Om negative ansættelsesreaktioner over for offentligt ansatte kan der i øvrigt henvises til adam holm...

3.1.4.10. Voldgiftspraksis mv.

Udvalget har foretaget en gennemgang af den voldgiftspraksis, som udvalgets medlemmer har fremsendt, og den praksis der i øvrigt er tilgængelig på arbejdsretsportalen. Spørgsmålet om afskedigelse af offentligt ansatte på baggrund af ytringer og brud på tavshedspligten ses kun i begrænset omfang at have været behandlet i den foreliggende praksis.

Voldgiftskendelse af 22. juni 1983 vedrørte afskedigelsen af en socialrådgiver på baggrund af manglende loyalitet. Socialrådgiverne i en kommune havde strejket i 5 måneder, hvorefter en socialrådgiver skrev et læserbrev benævnt ”Kaotiske tilstande på bistandskontoret”, der bl.a. kritiserede ledelsen og arbejdsvilkårene for socialrådgiverne og opfordrede folk til at klage over den behandling, de modtog på bistandskontoret. Opmanden anførte, at socialrådgiveren – som tillidsmandssuppleant – kun kunne afskediges, hvis der forelå for den pågældende tilregnelige årsager. Efter en bedømmelse af læserbrevet fandtes der herefter ikke at have været rimelig grund til at opsig socialrådgiveren.

I *Voldgiftsprotokollat af 7. januar 2009* omtales en sag vedrørende en økonomichef, der havde sagt sin stilling op, og i ansættelsesperioden blev fritstillet. Vedkommende blev efterfølgende bortvist for at have optrådt illoyalt ved i strid med sin tavshedspligt at have videregivet fortrolige oplysninger og interne sagsakter til et revisionsfirma, som arbejdsgiveren ik-

ke havde forretningssamkvem med. Opmanden udtalte, at en eventuel kendelse ville falde ud til fordel for arbejdsgiveren, idet det forhold, at økonomichefen sad i opsagt stilling, ikke kunne ændre på, at der var tale om en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet.

Faglig voldgiftssag FV2008.0210 (afskedigelsesnævn) angik forflyttelse og efterfølgende afskedigelse af en brandmand på baggrund af brandmandens uberettigede opbevaring af ambulancejournaler i sit skab og en konkret episode, hvor brandmanden havde optrådt truende over for en foresat. Brandmanden hævdede, at opsigelsen var usaglig og begrundet i, at brandmanden offentligt havde udtalt sig kritisk om et nyt alarmeringssystem, herunder at han ikke længere havde tillid til ledelsens håndtering af problemerne ved alarmeringssystemet.

Opmanden tilkendegav, at der efter en omfattende bevisførelse ikke var holdepunkter for at antage, at der på nogen måde var sket en krænkelse af brandmandens ytringsfrihed, ligesom det måtte lægges til grund, at hans udtalelser til medierne ikke havde haft betydning for den senere beslutning om at tjenestefritage ham og efterfølgende om at afskedige ham. Det fandtes i den forbindelse ikke at udgøre en krænkelse af brandmandens ytringsfrihed, at ledelsen på brandstationen havde præciseret medarbejdernes ret til at ytre sig offentligt og havde udtrykt ønske om, at kritikken i hvert fald i første række blev fremsat internt, og yderligere havde gjort opmærksom på den særlige konkurrencesituation, som kommunens brandvæsen befandt sig i som følge af en forestående udlicitering. Opmanden fandt i øvrigt, at der forelå tjenesteforseelelser, der kunne begrunde en forflyttelse, men ikke en afskedigelse.

Faglig voldgiftssag FV2010.0194 (afskedigelsesnævn) angik afskedigelse af en sygeplejerske, der ifølge sygehuset, hvor hun var ansat, havde overtrådt sin tavshedspligt. Sygeplejersken havde i anonym form omtalt et konkret patientforløb på sin facebookprofil. Opmanden udtalte, at de oplysninger sygeplejersken havde lagt ud på sin facebookprofil ikke gjorde det muligt at identificere de omtalte patienter, hvorfor der ikke forelå en krænkelse af tavshedspligten. Sygeplejerskens udtalelser var dog mindre heldige og ubetænksomme, idet de var egnede til at efterlade det vildledende billede af de faktiske forhold, at patienter med visse diagnoser ikke var velkomne på sygeplejerskens afdeling, og at patienter blev overtalte eller presset til at få anlagt drop med sovemiddel for at lette arbejdet for de vagthavende på afdelingen.

Opmanden tilkendegav endvidere, at en indgriben i form af afskedigelse under alle omstændigheder var for vidtgående et skridt, da det for at rette op på forholdene havde været tilstrækkeligt at meddele en advarsel. En eventuel kendelse ville derfor give sygeplejersken medhold i, at afskedigelsen ikke var rimeligt begrundet i egne forhold.

De gennemgåede sager fra voldgiftspraksis er generelt kortfattet og konkret begrundet, ligesom der ofte indgår andre momenter i sagerne end de ansattes ytringer. Det kan derfor være svært at udlede noget mere generelt af sagerne. Udfaldet af sagerne synes dog at være i overensstemmelse med rets- og ombudsmandspraksis, herunder praksis om, at lovlige ytringer ikke i sig selv kan sanktioneres.

3.1.4.11. Sammenfatning

Det er vanskeligt at foretage en meget enkel sammenfatning af retstilstanden vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Det skyldes navnlig, at den litteratur og praksis, der findes på området, tegner et billede af en meget nuanceret retstilstand, hvorefter fastlæggelse af 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.

På baggrund af ovenstående gennemgang kan retstilstanden vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed dog 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.

Om offentligt ansattes ytringsfrihed kan herefter bemærkes 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 §§ 152-152 f og forvaltningslovens § 27. Offentligt ansatte kan i den forbindelse ikke pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen, jf. forvaltnings-lovens § 27, stk. 5. Sådanne mundkurvscirkulærer kan derfor ikke udstedes.

Som anført i afsnit 3.1.4.1 og afsnit 3.2.1 kan f.eks. hensynet til en myndigheds interne beslutningsproces medføre tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 5. Det indebærer, at der efter omstændighederne kan gælde begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed som følge af hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Dette hensyn kan f.eks. medføre, at det kan være ulovligt at referere, hvad nogen har sagt på et møde i forbindelse med, at der er truffet en afgørelse, eller hvad der fremgår af myndighedens interne udkast og indstillinger.

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 tjensteforseelse 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 for grov og utilbørlig form.

Herudover kan der ifølge Folketingets Ombudsmand 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* (omtalt i afsnit 3.1.4.8 ovenfor), 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.

Som eksempel på medarbejdere, hvis centrale placering aktualiserer de begrænsninger i ytringsfriheden, der kan følge af den ansattes nære tilknytning til myndighedens ledelse, kan nævnes særlige rådgivere ansat i ministerierne, jf. betænkning nr. 1537/2013, side 164, om ministrenes særlige rådgivere.

Hvis en offentlig ansats 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.

Følgevirkningerne 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 skrides til afskedigelse, herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusive 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, jf. bl.a. *U 2002.1269* og *U 2003.1660 H*.

For så vidt angår retsvirkningerne af uberettiget afskedigelse henvises nærmere til afsnit 3.3.3 Det fremgår heraf, at uberettiget afskedigelse efter praksis sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation og ikke opretholdelse eller genoprettelse af ansættelsesforholdet.

3.2. Gældende regler om offentligt ansattes meddeleret

Ved meddeleret for offentligt ansatte forstås i overensstemmelse med afgrænsningen i betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret 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 den afgrænsning, der blev lagt til grund for undersøgelsen af reglerne i betænkning 1472/2006, 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.

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte er i nogen grad sammenfaldende, ligesom det bemærkes, at ytringer om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler jævnligt også betegnes som ”whistleblowing”, jf. herom nærmere kapitel 6.

Det centrale ved beskrivelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er de offentligt ansattes meningstilkendegivelser. Offentligt ansatte vil i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler, kunne udtale sig til offentligheden i en form, der har karakter af en meningstilkendegivelse, hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed. For så vidt angår grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed henvises nærmere til afsnit 3.1.

I relation til offentligt ansattes meddeleret er det navnlig spørgsmålet om videregivelse af faktiske oplysninger, der vil være aktuelt. Den begrænsning i offentligt ansattes ytringsfrihed, der følger af reglerne om tavshedspligt, bliver således særlig relevant.

Offentligt ansatte har i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler, ret til at videregive oplysninger om sådanne forhold til pressen, hvis oplysningerne ikke er fortrolige.

Det centrale spørgsmål i relation til offentligt ansattes meddeleret er således, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive fortrolige oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning mv.

I de følgende afsnit redegøres for reglerne om offentligt ansattes ret til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter i de omhandlede tilfælde (afsnit 3.2.1), offentligt ansattes underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer (afsnit 3.2.2), retsplejelovens regler om mediernes kildebeskyttelse (afsnit 3.2.3), reglerne om undersøgelsesforbud (afsnit 3.3.1), reglerne om beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesmæssige konsekvenser (afsnit 3.3.2) og reglerne om erstatning ved uberettiget afskedigelse (afsnit 3.3.3).

3.2.1. Ret til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter

Som ovenfor nævnt er det centrale spørgsmål i relation til offentligt ansattes meddeleret, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive fortrolige oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning mv. Som følge heraf bliver reglerne om tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger derfor særlig relevant.

Dansk rets almindelige regler om tavshedspligt er nærmere beskrevet i kapitel 3, afsnit 3.1.4.1.

Det fremgår heraf, at hovedbestemmelsen om offentligt ansattes tavshedspligt findes i straffelovens § 152. Efter § 152, stk. 1, straffes den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, hvis den pågældende uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger.

Tavshedspligten omfatter alene fortrolige oplysninger. Efter § 152, stk. 3 anses en oplysning for at være fortrolig, når det fremgår af særlige lovbestemmelser, at oplysningen eller bestemte typer af oplysninger er af fortrolig karakter. En oplysning anses endvidere for at være fortrolig, når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Det beror herefter i det væsentligste på normer uden for straffeloven, hvilke offentlige eller private interesser som kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Blandt sådanne normer findes navnlig forvaltningslovens § 27, stk. 1-4.

Forvaltningslovens § 27, stk. 1-4, indeholder en opregning af forskellige hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 5, indeholder desuden en generalklausul, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen omfatter bl.a. hensynet til en myndigheds interne beslutningsproces.

Vedrørende hensynet til den interne beslutningsproces kan fra praksis nævnes *U 1984.941 H*, hvor borgmesteren i Københavns Magistrats 4. afdeling og en række borgerrepræsentanter havde anlagt sag mod Københavns Kommune og Indenrigsministeriet om tilsidesættelse af en ændring i kommunens styrelsesvedtægt som ulovlig. Under sagen ønskede sagsøger at få indenrigsministeren, en tidligere indenrigsminister og en kontorchef afhørt som vidner. De pågældende skulle bl.a. afgive forklaring om de

drøftelser, der havde været ført internt i Indenrigsministeriet. Vidneførelsen blev nægtet under hensyn til de pågældendes tavshedspligt.

Den omstændighed, at et møde i den offentlige forvaltning er blevet afholdt for lukkede døre, betyder ikke i sig selv, at enhver oplysning fra de pågældende møder er omfattet af de ansattes eller de folkevalgtes tavshedspligt, jf. Jon Andersen, Juristen 1988, side 164.

Der kan endvidere henvises til *Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 4 vedrørende forvaltningslovens § 27* (F.T. 1985/86, tillæg B, sp. 239 ff.), hvori det anføres, at det i den forvaltningsretlige litteratur er antaget, at en kommunalbestyrelses adgang til at træffe bestemmelse om, hvorvidt en sag skal behandles for lukkede døre, ikke er ensbetydende med, at der også er tavshedspligt. Når en sag efter sit indhold ikke må betragtes som fortrolig, står det ethvert medlem frit for at referere sin egen opfattelse og stillingtagen.

Justitsministeriet anførte endvidere i besvarelsen, at det imidlertid på baggrund af hensynet til den interne beslutningsproces måtte antages, at der er tavshedspligt med hensyn til andre medlemmers udtalelser under lukkede forhandlinger.

Som nævnt ovenfor beror det på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om bl.a. de hensyn, der er nævnt i § 27, stk. 1-4, kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Oplysninger, der er omfattet af adgangen til aktindsigt, er dog i almindelighed ikke fortrolige.

Som det ligeledes er omtalt i kapitel 3, afsnit 3.1.4.1, indebærer den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal være "uberettiget", jf. straffelovens § 152, stk. 1.

Der foreligger således bl.a. ikke en krænkelse af reglerne om tavshedspligt, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet fornødent samtykke til videregivelsen.

Selv om der ikke foreligger samtykke, vil videregivelse af fortrolige oplysninger efter omstændighederne kunne være berettiget.

I relation til spørgsmålet om en meddeleret for offentligt ansatte skal opmærksomheden særligt henledes på, at straffelovens § 152 e – hvortil der er henvist i forvaltningslovens § 27 – indeholder en bestemmelse om, at tavshedspligten efter straffelovens § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen, og tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

Som omtalt i afsnit 3.1.4.1, er § 152 e udtryk for en angivelse af tilfælde, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger ikke kan anses for uberettiget efter § 152, stk. 1. En videregivelse af fortrolige oplysninger vil således efter omstændighederne også kunne være berettiget i andre tilfælde end de, der er nævnt i § 152 e.

Udtrykket ”åbenbar almeninteresse” i straffelovens § 152 e, nr. 2, henviser til samfundsmæssig interesse. Spørgsmålet om, hvorvidt videregivelsen har været berettiget, skal afgøres efter en konkret vurdering, hvor vigtigheden af formålet med videregivelsen afvejes mod den krænkelse, der er forbundet med videregivelsen af de fortrolige oplysninger.

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.4.1, er retspraksis vedrørende straffelovens § 152 e, nr. 2, sparsom. Endvidere er de fire afgørelser, der er omtalt nærmere i kapitel 3, afsnit 3.1.4.1, meget konkret begrundede. Det er således vanskeligt at sige noget mere generelt om indholdet af udtrykket ”åbenbar almeninteresse” og den nærmere afvejning af, hvornår videregivelse har været berettiget af hensyn hertil.

Det synes dog at følge af *U 2002.1531 H*, at hindring af strafbare forhold af en vis alvorlig karakter udgør en ”åbenbar almeninteresse”. Både Landsretten og Højesteret lagde imidlertid i sagen en ikke ubetydelig vægt på, at videregivelsen var sket til formanden for Fondsbørsens bestyrelse. Højesteret tilføjede i den forbindelse, at henvendelsen til formanden for Fondsbørsens bestyrelse måtte sidestilles med anmeldelse til vedkommende myndighed, og at det måtte forventes, at Fondsbørsen ville søge forholdet afklaret ved henvendelse til PFA. Det forekommer umiddelbart tvivlsomt, om sagen havde fået det samme udfald, hvis videregivelsen var sket til en bredere offentlighed, herunder pressen.

I *U 2006.65 Ø* er det fastslået, at den omstændighed, at der er en betydelig offentlig interesse for en sag – herunder, at Folketinget (oppositionen) har stor interesse i at få indsigt i visse oplysninger – ikke i sig selv betyder, at

videregivelse af oplysninger vil være berettiget til varetagelse af åbenbar almeninteresse. Landsretten lagde ved sin afgørelse om, at videregivelsen ikke var sket til varetagelse af åbenbar almeninteresse, navnlig vægt på den risiko for skadevirkning, der var forbundet med videregivelsen, og at videregivelsen ikke var sket med henblik på at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke konkret medvirkede til en afdækning af sådanne forhold.

Af *U 2003.1860 V* fremgår, at selvom et emne har åbenbar almeninteresse, skal der udvises betydelig forsigtighed med at videregive meget personfølsomme oplysninger om navngivne personer.

Tilsvarende kan formentlig udledes af *U 2012.1788 H*, hvori der – også set i lyset af EMK artikel 10 – blev foretaget en afvejning af på den ene side hensynene til emnets almeninteresse og pressens ytringsfrihed og på den anden side hensynene bag tavshedspligten og de personer, som der blev videregivet fortrolige oplysninger om.

Der blev således i sagen lagt vægt på, at den udsendelse, hvori de fortrolige oplysninger indgik, afstedkom en omfattende debat om ældreplejen – bl.a. i Folketinget og medierne, at udsendelsen førte til, at Københavns Kommune iværksatte en advokatundersøgelse af forholdene på omsorgscentret og ændrede tilsynet med kommunens ældreinstitutioner, at udsendelsen viste situationer, der rejste spørgsmål om, hvorvidt behandlingen af omsorgscentrets beboere levede op til Københavns Kommunes målsætninger om ældreplejen, og at tv-udsendelsen berørte en række problemstillinger vedrørende begrænsede ressourcer, hygiejne og anvendelsen af ikke-uddannede vikarpersonale.

Den almeninteresse, der på overstående baggrund var i sagen, fandtes imidlertid ikke at være tungtvejende nok til, at der i den konkrete situation kunne videregives fortrolige oplysninger, herunder om enkeltpersoners helbredsforhold og optagelser, der viste enkeltpersoner i intime situationer. Det er ligeledes værd at bemærke, at det indgår som et moment i dommen, at den almeninteresse, der fandtes at være i sagen, ifølge Højesteret kunne være varetaget på en måde, der var mindre krænkende over for de berørte enkeltpersoner.

U 2012.1788 H er et eksempel på, at der i sager om tilsidesættelse af tavshedspligten på baggrund af hensynet til at varetage en åbenbar almeninte-

resse, jf. straffelovens § 152 e, må foretages en konkret afvejning af en række modsatrettede hensyn.

For så vidt angår praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol henvises til afsnit 3.1.4.8. ovenfor.

3.2.2. Underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer

Et spørgsmål – der er forskelligt fra spørgsmålet om meddeleret – er, om offentligt ansatte, som er bekendt med retsstridige forhold inden for deres arbejdsområde, under visse nærmere omstændigheder ikke blot har ret, men tillige pligt til på eget initiativ at ytre sig herom (underretningspligten).

3.2.2.1. Ret og pligt til at ”sige fra” over for ulovlige ordrer

Spørgsmålet om en underretningspligt udspringer af spørgsmålet om embedsmænds ret og pligt til at ”sige fra” over for ulovlige ordrer fra overordnede (omfanget af lydighedspligten).

I hvilket omfang embedsmænd har ret og pligt til at ”sige fra” over for ulovlige ordrer kan grundlæggende beskrives som et spørgsmål om afvejningen af hensynet til forvaltningens effektivitet eller ledelsens bestemmelsesret over for kravet om lovmæssig forvaltning.

Det følger af straffelovens § 156, at den der virker i offentlig tjeneste eller hverv straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, hvis han nægter eller undlader at efterkomme lovlig tjenstlig befaling. Der er således ikke tvivl om, at embedsmænd har både ret og pligt til at efterkomme den lovlige ordre.

For så vidt angår ulovlige ordrer, er det traditionelt antaget i den forvaltningsretlige teori, at den ansatte har både ret og pligt til at undlade at efterkomme klart ulovlige ordrer, eller ordrer, som pålægger den ansatte at gøre noget, der i sig selv er strafbart. En ansat, der følger en klart ulovlig ordre, vil kunne blive mødt med ansættelsesmæssigt eller strafferetligt ansvar for at have fulgt ordren.

Kan ordren ikke siges at være klart ulovlig, men kan der dog på saglig vis argumenteres for, at der foreligger ulovlighed, har embedsmanden både ret og pligt til at efterkomme ordren. Hensynet til ledelsens bestemmelsesret

er således i disse tilfælde traditionelt antaget at måtte have overvægt i forhold til kravet om lovmæssig forvaltning. Hvis det efterfølgende måtte blive lagt til grund – f.eks. ved en tjenstlig undersøgelse – at ordren rent faktisk var ulovlig, vil embedsmanden ikke kunne ifalde noget tjenstligt ansvar for at have adlydt ordren. Han vil derimod have begået en tjenstlig forseelse ved at nægte at adlyde ordren, selvom det viser sig, at prøvelsesinstansen finder ordren ulovlig, jf. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), side 172 ff. og Bent Christensen, Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel organisation, 2. udgave (1997), side 358 ff.

Det følger af ovenstående, at det ifølge den traditionelle lære om pligten og retten til at efterkomme den overordnede ordre er antaget, at retten og pligten følges ad. Embedsmanden vil således ikke have ret til at undlade at følge ulovlige ordrer, medmindre han også har pligt hertil.

Det må dog i praksis antages, at en ansat, som vælger ikke at følge en ordre, der efterfølgende viser sig ”blot” at være ulovlig (og ikke klart ulovlig) i almindelighed ikke af den grund efterfølgende vil blive mødt med ansættelsesmæssigt eller strafferetligt ansvar for tilsidesættelse af lydighedspligten.

Det antages således af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle (2002), side 307 f, at den ansatte i praksis vil blive givet en fejlmargen, når det gælder vedkommendes vurdering af, om en ordre var ulovlig eller klart ulovlig. Hvis der i et tilfælde af den nævnte karakter ikke er tilstrækkeligt grundlag for at bebrejde en ansat, som har nægtet at efterkomme en ordre, at vedkommende fejlagtigt vurderede ordren som klart ulovlig (og ikke ”blot” ulovlig), vil der således ikke være anledning til at gøre ansvar gældende for tilsidesættelse af lydighedspligten.

3.2.2.2. Handle- og undladelsespligter i tilfælde af ulovlige ordrer

Hvis en embedsmand modtager en ulovlig ordre, opstår spørgsmålet om, hvilke nærmere handle- og undladelsespligter der påhviler embedsmænd i sådanne tilfælde.

Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen (afgivet den 14. november 1995) har – for så vidt angår ledende embedsmænd i centraladministrationen – skabt større klarhed om retstilstanden vedrørende de visse dele af dette spørgsmål.

Det fremgår af den omtalte beretning og indstilling (side 53), at forhørsledelsen fandt, at det kunne lægges til grund, at i hvert fald ledende embedsmænd med centrale rådgiverfunktioner har en videregående forpligtelse til at underrette den overordnede om en ordres ulovlighed samt begrundelsen herfor. Forhørsledelsen anførte herefter, at ”i disse tilfælde – og muligt generelt idet en underretningspligt ikke indebærer nogen konflikt med lydighedspligten – er underretningspligten formentlig ikke begrænset til tilfælde af klar ulovlighed, men gælder alle tilfælde af ulovlighed”. Forhørsledelsen bemærkede, at reservationen (”formentlig”) skyldes, at den ikke havde fundet anledning til at tage nærmere stilling til underretningspligten i tilfælde af ikke-klar ulovlighed, idet den havde fundet, at ordren til fortsat berostillelse af de tamilske familiesammenføringsager i den pågældende periode var klart ulovlig.

Det anføres af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 295, at forhørsledelsen dog med denne udtalelse synes tæt på at anerkende en underretningspligt også i tilfælde, hvor en ulovlighed ikke kan anses for klar. Det anføres endvidere, at en sådan pligt også synes at følge af embedsmandens almindelige pligt til at sikre, at afgørelser træffes på et oplyst og lovmæssigt korrekt grundlag (rådgivningspligten), jf. tilsvarende Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993, side 138.

Principperne fra beretningen i Tamil-sagen er ligeledes indgået som en del af retsgrundlaget i senere undersøgelser, jf. f.eks. Farumkommissionens beretning, 2012, bd. 5, side 219 ff., og Beretning og indstilling af 2. maj 2014 om den tjenstlige undersøgelse i anledning af Christianiasagen, side 156 f.

Fra ombudsmandspraksis kan nævnes *FOB 2000.535*, der omhandlede en egendriftundersøgelse, som ombudsmanden iværksatte på baggrund af en offentlig debat i forbindelse med en overlæges opsigelse af sin stilling på et hospital.

Den pågældende overlæge havde gentagne gange over for hospitalets direktion gjort opmærksom på, at han fandt forholdene på den afdeling, som han var tilknyttet, lægeligt uforsvarlige på grund af manglende tildeling af ressourcer. Direktionen var ikke enig heri, hvorfor den ikke fandt anledning til at omfordele ressourcer eller at underrette H:S Direktionen om si-

tuationen. På denne baggrund, samt på baggrund af tre konkrete hændelser, opsgade den pågældende overlæge sin stilling.

Ombudsmanden anførte, at det er almindeligt antaget, at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at reagere over for eventuelle fagligt uforsvarlige forhold. Hvis der opstår en fagligt uforsvarlig situation, antages det, at den ansatte i almindelighed har pligt til at orientere sin nærmeste foresatte om sin opfattelse. Hvis den foresatte er fagkyndig og efter eventuel fornøden undersøgelse vurderer, at forholdene er fagligt forsvarlige, har den ansatte i almindelighed pligt til at respektere den foresattes afvisning af indsigelsen. Kun i de særlige situationer, hvor den ansatte vurderer, at forholdene med sikkerhed er fagligt uforsvarlige, kan der være en forpligtelse for den ansatte til yderligere at reagere over for klart fagligt uforsvarlige forhold. Hvis den foresatte ikke kan afvise, at forholdene er eller kan være fagligt uforsvarlige, og den foresatte ikke selv er i stand til at afhjælpe forholdene, har den foresatte pligt til at orientere sine nærmeste foresatte (forelægge sagen ”opad” i systemet).

Ombudsmanden udtalte i tilknytning hertil følgende:

”Underretningspligten gælder også i tilfælde hvor en efterkommelse af en given ordre er uforenelig med opretholdelse af fagligt forsvarlige forhold. Eksempelvis kan et administrativt fastlagt budget være udtryk for en ordre af denne karakter i det omfang budgettets overholdelse skaber fagligt uforsvarlige forhold. Det samme gælder generelle eller konkrete ordrer om overholdelse af et sådant budget. En sådan ordre kan sidestilles med en ulovlig tjenestebefaling.”

Ombudsmanden henviste i den forbindelse også til, at lægeligt uforsvarlige forhold på et hospital kan medføre erstatningsansvar.

Ombudsmanden udtalte herefter, at en kontrol af de lægefaglige vurderinger kræver en fagkundskab, som ombudsmanden ikke har. Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at hospitalets direktion ikke fandt, at der var grundlag for at give yderligere ressourcer til afdelingen eller at underrette H:S Direktionen.

Ledelsen havde ikke truffet beslutninger om negative personaleretlige konsekvenser for den pågældende overlæge i anledning af hans fremsatte kritik. Ombudsmanden fandt dog anledning til at foretage en nærmere vurdering af, hvorvidt de tre konkrete hændelser var i overensstemmelse med

principperne for god offentlig ledelse i relation til intern åbenhed og aktiv inddragelse af medarbejderne.

I den konkrete sag havde ledelsen på et dialogmøde, hvor den pågældende overlæge fremførte sin kritik, bl.a. henledt overlægens opmærksomhed på, at han havde mulighed for at opsig sin stilling, hvis han ikke var tilfreds med forholdene. Endvidere havde ledelsen foretaget ændringer i et stillingsopslag til den afdeling, som overlægen var tilknyttet, uden forudgående underretning af overlægen. Overlægen havde været medvirkende ved udfærdigelsen af det oprindelige stillingsopslag. Endelig havde hospitalsdirektøren som ansvarshavende redaktør for hospitalets personaleblad undladt at bringe en del af et dobbeltinterview, som den pågældende overlæge havde deltaget i. Denne del af interviewet blev først bragt i et senere nummer, som led i en længere artikelserie, og her i en noget redigeret form. Som begrundelse herfor blev der henvist til pladshensyn, og at denne del af artiklen gav et meget negativt billede af forholdene på den omhandlede afdeling.

Ombudsmanden fandt, at ledelsen ved dens håndtering af sagen i alle tre tilfælde kunne have handlet på en måde, der var bedre stemmende med principperne om god offentlig ledelse i relation til intern åbenhed og inddragelse af medarbejderne. For så vidt angår artiklen i personalebladet udtalte ombudsmanden endvidere, at vurderingen af, hvorvidt en artikel skal bringes og i hvilken form, ikke er fri, når der er tale om et blad for en offentlig institution, der er finansieret af det offentlige og med en offentligt ansat redaktør. Vurderingen skal bygge på saglige grunde. Ombudsmanden fandt, at der i det konkrete tilfælde hverken med baggrund i journalistiske hensyn eller pladshensyn var saglige grunde til at afvise at bringe artiklen – der lå inden for grænserne af offentligt ansattes ytringsfrihed – i den oprindelige form. Der forelå heller ikke sådanne vægtige modhensyn til hospitalet, patienterne eller andre interesser, at artiklen – på grund af dens kritiske indhold – kunne udelades på grundlag af praksis vedrørende adgangen til at forbyde uddeling af skrifter inden for en institutions eget område.

Endvidere kan nævnes FOB 2005.547. I den pågældende sag havde en administrerende overlæge efter forudgående aftale med den pågældende sygehusledelse medvirket i et dokumentarprogram om det danske sygehusvæsen. Inden programmet var blevet sendt, udfærdigede sygehusledelsen på baggrund af en foramtale af programmet en beredskabspressemeddelelse til imødegåelse af kritisk omtale, der eventuelt måtte opstå i anledning af programmet. Den pågældende overlæge blev i presse-meddelelsen

”citeret” for en række forskellige udsagn. Sygehusledelsen anmodede den pågældende overlæge om – som led i sit arbejde som administrerende overlæge på den afdeling, som dokumentarprogrammet omhandlede – at udsende pressemeddelelsen, hvis det måtte blive aktuelt, samt at godkende indholdet af pressemeddelelsen. Dette nægtede overlægen under henvisning til, at han fagligt ikke kunne stå inde for indholdet. Overlægen deltog efterfølgende i to interviews vedrørende sagen.

Amtet kritiserede herefter overlægen for ikke at have handlet loyalt i forbindelse med mediebetjeningen, idet han havde afvist at medvirke til udsendelse af den omhandlede pressemeddelelse samt, at han i forbindelse med de to efterfølgende interviews havde handlet i strid med amtets informationspolitik.

Ombudsmanden anfører generelt i sin udtalelse, at ansatte for så vidt ingen ytringsfrihed har, når de informerer offentligheden som led i tjenesten, hvad enten dette sker på eget initiativ eller efter anmodning fra ledelsen. Ombudsmanden anfører herefter følgende:

”Den ansatte skal dog reagere over for ulovlige ordrer mv. Hvis f.eks. den ansatte bliver bedt om at afgive en information over for offentligheden som han mener har et ulovligt (herunder fagligt uforsvarligt eller usandfærdigt) indhold, har den ansatte pligt til at reagere herimod efter de ulovbestemte regler om offentligt ansattes ret og pligt til at sige fra, f.eks. ved at henvende sig til sin nærmeste chef. Se nærmere herom i beretningen og indstillingen i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen, afgivet den 14. november 1995, side 53f.”

I den konkrete sag fandt ombudsmanden, at overlægen havde været berettiget (og forpligtet) til at afvise at medvirke til udsendelsen af pressemeddelelsen. Ombudsmanden fandt endvidere ikke, at overlægen i forbindelse med de to efterfølgende interviews havde handlet i strid med amtets informationspolitik.

Herudover kan nævnes FOB 2006.620, der vedrørte en museumsinspektør, der i sin chefs fravær omdisponerede i forbindelse med en udstilling på museet, som var planlagt af chefen for museet. I den forbindelse kontaktede han en leder af en anden myndighed (et konserveringscenter) og museets venneforening. Kommunen mente, at inspektøren havde overtrådt sin lydigheds- og loyalitetspligt i forhold til sin chef og gav inspektøren en skriftlig advarsel.

Ombudsmanden udtalte generelt, at hvis en tjenestebefaling er klart ulovlig, er det almindeligt antaget, at den ansatte har både ret og pligt til ikke at efterkomme ordren. Det er i en sådan situation også almindeligt antaget, at den ansatte skal rådgive sin foresatte om det retlige problem og således søge at få denne til at frafalde sin klart ulovlige ordre. Er en tjenestebefaling ulovlig uden at være klart ulovlig, skal den ansatte gøre sin foresatte opmærksom på ulovligheden. Fastholdes tjenestebefalingen herefter, skal den ansatte efter almindelig opfattelse adlyde.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at en parallel problemstilling angår embedsmænds pligter (og rettigheder) i tilfælde, hvor forhold i den pågældende del af forvaltningen, eksempelvis på et hospital, er fagligt uforsvarlige. Opstår en fagligt uforsvarlig situation, antages det, at den ansatte i almindelighed har pligt til at orientere sin nærmeste foresatte om sin opfattelse. Hvis den foresatte er fagkyndig og efter eventuel fornøden undersøgelse vurderer, at forholdene er fagligt forsvarlige, har den ansatte i almindelighed pligt til at respektere den foresattes afvisning af indsigelsen. Underretningspligten gælder også i tilfælde, hvor efterkommelse af en given ordre er uforenelig med opretholdelse af fagligt forsvarlige forhold. Pligten til at sige fra over for ulovlige ordrer eller fagligt uforsvarlige forhold er først og fremmest møntet på tilfælde, hvor den ansatte får en ordre, som er ulovlig eller indebærer fagligt uforsvarlige forhold.

I det foreliggende tilfælde var den nærmeste foresatte imidlertid på ferie i det tidsrum, hvor den planlagte udstilling skulle hænges op. Ombudsmanden fandt, at det under disse omstændigheder kunne overvejes, om museumsinspektøren var forpligtet til at henvende sig til ansatte højere oppe i det administrative hierarki inden for kommunen. Det måtte formentlig antages, at der var en sådan forpligtelse forudsat, at de pågældende besad den fornødne fagkundskab. Der var imidlertid ikke oplysninger om, at denne forudsætning var opfyldt, og det kunne derfor ikke lægges museumsinspektøren til last, at han ikke henvendte sig til museumschefens foresatte.

Ombudsmanden udtalte herudover, at det som arbejdsgiver påhvilede kommunen at sikre, at der var udstedt de fornødne anvisninger for arbejdets udførelse, herunder klare anvisninger på, hvem der havde det ledelsesmæssige ansvar på museet i museumschefens ferie. Idet kommunen ikke havde givet oplysninger om at have udstedt sådanne anvisninger, fandt ombudsmanden ikke at det kunne bebrejdes museumsinspektøren, at han omdisponerede i chefens fravær og i denne forbindelse tog kontakt til konserveringscentret og museets venneforening.

Embedsmænd har således ret og pligt til at underrette ordregiveren om en ordres klare ulovlighed. Embedsmænd har formentlig tillige ret og pligt til at underrette ordregiveren også i tilfælde, hvor en ordre ikke kan anses for klart ulovlig. Det sidste spørgsmål kan dog næppe anses for endelig afklaret.

Hvis ordregiveren ikke tager hensyn til den ansattes rådgivning om, at en ordre er ulovlig, kan man stille det spørgsmål, om den ansatte har ret og pligt til at underrette ordregiverens foresatte, herunder om retten hertil er mere vidtgående end pligten.

Det anføres herom i Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993, side 138-139, at det nok må antages, at den ansatte har pligt til at underrette ordregiverens foresatte i tilfælde af klart ulovlige ordrer, men at der kun vil være tale om en pligt til at gå til leddet umiddelbart over ordregiveren (modsat højere oppe i hierarkiet). Det anføres dog, at retstilstanden ikke er klar på dette punkt.

Det anføres samtidig, at retten til at gå op i hierarkiet formentlig er videre end en eventuel pligt hertil. Retten er næppe begrænset til tilfælde, hvor ulovligheden er klar, men omfatter formentlig også tilfælde, hvor antagelsen af ulovlighed er særlig stærk begrundet. Retten er heller begrænset til at være en ret til at gå til ordregiverens nærmeste foresatte.

Arbejdsgruppens antagelser får tilslutning af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 310, men det anføres dog samtidig, at der ikke i den foreliggende praksis er noget sikkert grundlag for at vurdere disse antagelser, jf. Oliver Talevski mfl., a.st., side 308.

Fra ombudsmandspraksis kan nævnes *FOB 1996.131*, der er omtalt nærmere i afsnit 3.1.4.8. I udtalelsen anføres det generelt, at ledelsens adgang til at fastlægge retningslinjer for de interne kommunikationsveje begrænses af den almindelige ulovbestemte rådgivningspligt, der medfører, at visse underordnede har en pligt – eller dog ret – til at orientere om og sige fra over for ordrer eller dispositioner, der anses for ulovlige. Det anføres herefter, at rådgivningspligten således kan nødvendiggøre eller legitimere, at fastlagte kommunikationsveje ikke overholdes.

3.2.2.3. Særligt om underretning af eksterne parter

Hvis en ansat har modtaget en ulovlig ordre, kan der tillige stilles det spørgsmål, om den ansatte – efter at have udtømt mulighederne inden for sin egen myndighed – i visse tilfælde har ret og måske pligt til at informere udenforstående (f.eks. statsministeren, Rigsrevisionen, kommunale tilsynsmyndigheder eller Folketingets Ombudsmand) om sin viden. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke er grundlag for at antage, at der vil kunne opstå tilfælde, hvor en ansat har pligt til at henvende sig til pressen.

Spørgsmålet har været drøftet nærmere i den forvaltningsretlige litteratur, jf. bl.a. Bent Christensen og Preben Espersen, Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983), Bent Christensen, Ugeskrift for Retsvæsen 1992 B, side 396 ff, Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), Jens Peter Christensen, Udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling (1998) og Oliver Talevski mfl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmands-ansvaret og Folketingets Rolle (2002).

Spørgsmålet er hverken afklaret i litteraturen eller praksis. Det må dog anses for utvivlsomt, at en ansat i intet tilfælde har pligt til at henvende sig til offentligheden om sådanne forhold.

I betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe antages det med nogen forsigtighed, at der for departementschefen i et fagministerium kan være en pligt til at orientere Statsministeriet, hvis tre betingelser er opfyldt: 1) Ordrens ulovlighed er sikker, 2) andre bestræbelser på at sige fra ved kontakter med fagministeren har slået fejl, og 3) ministerens ordre angår forhold af væsentlig betydning. I betænkningen anføres det, at en sådan orientering af statsministeren kan betragtes som et konsekvent tilbehør til den tilsynspligt, som antages at påhvile statsministeren i forhold til andre ministre, jf. Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993, side 139 f.

Arbejdsgruppens antagelser får tilslutning af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 300. Det anføres i den forbindelse, at eksistensen af en tilsynspligt for statsministeren har fundet almindelig støtte i den statsretlige litteratur og hviler dels på statsministerens faktiske funktion som regeringens øverste chef samt statsministerens fremhævede placering i grundloven, dels på Rigsrettens dom i 1910 i sagen mod forhenværende indenrigsminister Sigurd Berg og forhenværende konseilspræsident I.C. Christensen.

Ud over henvendelse til Statsministeriet i tilfælde, hvor en minister nægter at ændre en klart ulovlig ordre, kan man spørge, om der består en ret eller pligt til at rette henvendelse til eksterne kontrolinstanser uden for regeringens regi.

For statsforvaltningens vedkommende kunne Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen være nærliggende muligheder at overveje.

I betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, side 140, anføres herom, at der ikke kan antages at foreligge en pligt – men måske nok en ret – til at orientere f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen. Det anføres dog, at retstilstanden i denne henseende ikke er ganske afklaret, og at det er klart, at den ansattes benyttelse af en sådan – muligvis eksisterende – ret kan medføre ubehagelige konsekvenser for den ansatte. Det anføres endvidere, at det også er klart, at sådanne konsekvenser ikke i almindelighed kan imødegås effektivt gennem retsregler.

Det anføres af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 311, at det formentlig er rigtigt at antage, at der – i hvert fald i tilfælde, hvor der foreligger klare ulovligheder – består en ret som beskrevet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe.

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe antager endvidere, at ordremodtageren efter omstændighederne vil være berettiget til at henvende sig til sin faglige organisation, og at dette vel er særlig klart, hvis ulovligheden beror på retsregler, der er givet for at værne om embedsmandens interesser. Dette vil også gælde i tilfælde, hvor embedsmandens ansættelsesretlige stilling kan blive berørt som følge af hans eventuelle vægring mod at efterkomme en ordre. Arbejdsgruppen påpeger tillige, at embedsmanden vil være berettiget til at henvende sig til offentligheden, herunder pressen, i henhold til de almindelige regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Om den kommunale forvaltning anføres det i betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, side 141 ff., at der kun i ganske særlige tilfælde (navnlig trussel mod liv og velfærd) kan være en pligt for kommunaldirektøren til at henvende sig direkte til myndigheder uden for kommunen, f.eks. de kommunale tilsynsmyndigheder, jf. tilsvarende Bent Christensen og Preben Espersen, Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983), side 102 ff., samt Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 322.

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe antager endvidere, at alle ansatte har en ret til at rette henvendelse til myndigheder uden for kommunen i tilfælde af klare ulovligheder. Denne antagelse får tilslutning af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 322. Samme forfatter anfører i den forbindelse, at det endvidere forekommer nærliggende at antage, at der – som led i sagens oplysning – består en pligt til at henvende sig til revisionen i tilfælde af formodede ulovligheder vedrørende bevillingsmæssige forhold, jf. herved også Bent Christensen og Preben Espersen, a.st., side 108, hvor det anføres, at en rapporteringspligt over for den kommunale revision vil indebære den fordel – sammenlignet med en rapporteringspligt over for tilsynsmyndigheden – at kommunalbestyrelsen får mulighed for at afhjælpe det ulovlige forhold, inden dette bliver tilsynsmyndigheden bekendt, og at kommunalbestyrelsen i hvert fald får mulighed for at kommentere forholdet, inden sagen videresendes til anden myndighed.

3.2.3. Retsplejelovens regler om mediernes kildebeskyttelse

Retsplejelovens § 172 indeholder regler om vidnefritagelse for ansatte ved medierne. Bestemmelserne indebærer, at bl.a. redaktører og redaktionelle medarbejdere, herunder journalister og fotografer, som udgangspunkt ikke kan forpligtes til i retten at afgive vidneforklaring om identiteten på deres kilder. Reglerne om vidnefritagelse vil kunne have betydning for en offentlig ansats mulighed for at forblive anonym i tilfælde, hvor den pågældende har videregivet oplysninger til pressen.

Retsplejelovens § 172 har følgende ordlyd:

”§ 172. Redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et skrift, der er omfattet af § 1, nr. 1, i medieansvarsloven, har ikke pligt til at afgive vidneforklaring om:

1) Hvem der er kilde til en oplysning eller forfatter til en artikel, eller hvem der har optaget et fotografi eller frembragt en anden billedlig fremstilling. Sker der offentliggørelse, er det en forudsætning for vidnefritagelsen, at kilden, forfatteren, fotografen eller fremstilleren ikke er identificeret i det trykte skrift.

2) Hvem et billede forestiller, eller hvem der er genstand for omtale, når de pågældende har fået tilsagn om anonymitet. Sker der offentliggørelse gælder vidnefritagelsen, blot identiteten ikke fremgår af teksten.

Sik. 2. Redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et radio- eller fjernsyns-foretagende, der er omfattet af § 1, nr. 2, i medieansvarsloven, har ikke pligt til at afgive vidneforklaring om:

1) Hvem der er kilde til en oplysning eller forfatter til et værk, eller hvem der har optaget et fotografi eller frembragt en anden billedlig fremstilling. Udsendes oplysningen, værket m.v. er det en forudsætning for vidnefritagelsen, at kilden, forfatteren, fotografen eller fremstilleren ikke er identificeret i udsendelsen.

2) Identiteten af medvirkende, som har fået tilsagn om at medvirke uden at kunne identificeres. Udsendes en optagelse, er det en forudsætning for vidnefritagelsen, at de pågældende ikke er angivet ved navn, og at der er truffet rimelige forholdsregler for at skjule identiteten.

Stk. 3. Vidnefritagelse som nævnt i stk. 1 og 2 gælder også andre, der i kraft af deres tilknytning til skriftet eller dets fremstilling eller deres tilknytning til radio- eller fjernsynsforetagende eller fremstillingen af vedkommende udsendelse har fået kendskab til kildens, forfatterens eller medvirkendes identitet.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse for de massemedier, der er omfattet af § 1, nr. 3, i medieansvarsloven.

Stk. 5. Angår sagen en lovovertrædelse, som er af alvorlig karakter, og som efter loven kan medføre straf af fængsel i 4 år eller derover, kan retten dog pålægge de i stk. 1-4 nævnte personer vidnepligt, såfremt vidneførelsen må antages at have afgørende betydning for sagens opklaring og hensynet til opklaringen klart overstiger massemediernes behov for at kunne beskytte deres kilder.

Stk. 6. Retten kan ligeledes pålægge de i stk. 1-4 nævnte personer vidnepligt, hvis sagen angår en overtrædelse af straffelovens §§ 152-152 c. Dette gælder dog ikke, hvis det må antages, at forfatteren eller kilden har villet afdække forhold, hvis offentliggørelse er af samfundsmæssig betydning.”

Omfattet af vidnefritagelsesreglerne er navnlig fastansatte personer på redaktionerne som chefredaktører, redaktionssekretærer, journalister og fotografer. Freelance journalister og fotografer, der leverer stof til forskellige medier, og deltidsansatte lokalmedarbejdere er tillige omfattet.

Kildebeskyttelsen indtræder allerede fra det tidspunkt, hvor journalisten mv. modtager oplysninger eller materiale fra andre kilder, jf. Betænkning nr. 1330/1997 om medierne i demokratiet, side 47.

I henhold til § 172, stk. 6, kan retten pålægge de pågældende personer vidnepligt, hvis sagen drejer sig om brud på tavshedspligten, uanset at straffen selv i særlige alvorlige tilfælde ikke kan overstige 2 år. Bestemmelsen gælder kun brud på tavshedspligten, der omfattes af straffelovens §§ 152-152 c. Vidnepligt kan dog ikke pålægges, hvis kilden har villet afdække forhold, hvis offentliggørelse er af samfundsmæssig betydning.

I forarbejderne til bestemmelsen (F.T. 1990/91, 2. samling, tillæg B, sp. 638), anføres, at bestemmelsen er udtryk for en begrænset undtagelse fra hovedreglen om kildebeskyttelse. Det fremhæves endvidere, at anvendelse af undtagelsesbestemmelsen kræver, at den tavshedsforpligtede ved misbrug af stilling eller hverv har udleveret oplysninger om menneskers privatliv eller virksomheders driftshemmeligheder m.m.

I den forbindelse kan nævnes *U 2002.1586 V*, hvor Vestre Landsret tog stilling til spørgsmålet om anvendelse af § 172, stk. 6. Sagen omhandlede et amtsrådsmedlem, der var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, ved uberettiget at have videregivet fortrolige oplysninger fra et lukket socialudvalgsmøde til bl.a. en journalist ved Danmarks Radio. Amtsrådsmedlemmet skulle have udleveret dokumenter, der indeholdt personlige oplysninger om to svært anbringelige drenge, herunder oplysninger om drengenes navne sammenholdt med oplysninger om bl.a. kriminelle forhold, misbrugsproblemer, uddrag af mentalerklæringer og institutionsanbringelser. Anklagemyndigheden påstod amtsrådsmedlemmet idømt bødestraf.

Danmarks Radio havde bragt en radioudsendelse, tilrettelagt af den pågældende journalist, der med udgangspunkt i de to konkrete sager omhandlede anbringelse af børn med svære sociale problemer og om det offentliges prioritering af udgifter. Emnet blev i udsendelsen kommenteret af flere amtsrådspolitikere, herunder formanden for Amtsrådsforeningen. Som følge af udsendelsen behandlede flere aviser efterfølgende emnet.

Journalisten var ved domsforhandlingen i byretten indkaldt til at afgive vidneforklaring om sine kilder, hvilket journalisten nægtede.

Landsretten udtalte, at journalistens kilde og den omhandlede radioudsendelse havde til formål at afdække oplysninger af væsentlig samfundsmæssig betydning. Landsretten fandt efter en samlet vurdering af ordlyden af § 172, stk. 6, og bestemmelsens forarbejder ikke anledning til at foretage en afvejning af hensynet til sagens opklaring eller hemmeligholdelse af fortrolige oplysninger over for hensynet til kildebeskyttelsen. Landsretten henviste endvidere til, at kildebeskyttelse er af meget væsentlig betydning for mediernes mulighed for at give befolkningen fyldestgørende information om emner af samfundsmæssig relevans. Landsretten ophævede derfor byrettens afgørelse om vidnepålæg og henviste herved også til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 samt praksis fra Den

Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der indebærer en vidtgående adgang for medierne til at beskytte deres kilder.

Det pågældende amtsrådsmedlem blev i øvrigt senere dømt for brud på sin tavshedspligt, jf. *U 2003.1860 V*, der er omtalt nærmere i kapitel 3, afsnit 3.1.4.1.

Endvidere kan nævnes U.2011.1329 H, hvori anklagemyndigheden anmodede om, at det pålagdes to journalister at afgive forklaring om, hvem der i april 2007 til TV 2 videregav fortrolige oplysninger om forsvarrets planlagte udsendelse af Jægerkorpsset til Irak.

Højesteret udtalte i sagen, at det måtte antages, at der ved tavshedsbrud, som alene omfattes af straffelovens §§ 152-152 c, ikke – som efter retsplejelovens § 172, stk. 5, om lovovertrædelser af alvorlig karakter – skal foretages en afvejning af hensynet til sagens opklaring over for massemediernes behov for at kunne beskytte deres kilder. Der skal udelukkende foretages en vurdering af, om forfatteren eller kilden har villet afdække forhold, hvis offentliggørelse er af samfundsmæssig betydning.

Idet Jægerkorpsets indsættelse havde karakter af en forstærkning af de danske styrker i Irak, og beslutningen herom blev forelagt for Det Udenrigspolitiske Nævn, fandt Højesteret, at oplysninger om indsættelsen var et forhold, hvis offentliggørelse måtte anses for at være af samfundsmæssig betydning såvel før som efter Jægerkorpsets ankomst til Irak.

Der kunne derfor ikke pålægges journalisterne vidnepligt efter retsplejelovens § 172, stk. 6.

Herudover kan nævnes Skattesagskommissionens afgørelse af 1. november 2012, hvorefter journalister fra BT ikke blev pålagt vidnepligt om kilden eller kilderne til en artikel, der gengav fortrolige oplysninger om Helle Thorning-Schmidts og Stephen Kinnocks skatteforhold. Afgørelsen blev truffet i henhold til lov om undersøgelseskommissioner § 12, stk. 3, jf. retsplejelovens § 172, stk. 6, 2. pkt., med stemmerne 2 mod 1.

Det første kommissionsmedlem (flertallet) lagde vægt på, at overførslen af negativ skattepligtig indkomst og skatteværdi af personfradrag mv. beroede på tekniske beregningsmæssige forhold, men at overførslerne fremgik af årsopgørelserne for de seks år, at Helle Thorning-Schmidt ikke fik bragt disse overførsler til ophør, og at hun herved havde betalt ikke ubetydelige

beløb for lidt i skat for de enkelte år. Da Helle Thorning-Schmidt endvidere på tidspunktet for artiklen var partiformand og statsministerkandidat, måtte det herefter antages, at kilden eller kilderne til BTs artikel havde villet afdække forhold, hvis offentliggørelse var af samfundsmæssig betydning.

Det andet kommissionsmedlem (flertallet) lagde vægt på, at Helle Thorning-Schmidt som partileder og statsministerkandidat i perioden inden offentliggørelsen af agterskrivelsen løbende havde deltaget i en politisk debat om skattetrykket. I forbindelse med denne debat havde hun givet udtryk for det synspunkt, at de højeste indkomster burde bære de største byrder, ligesom hun havde argumenteret for, at et højt velfærdsniveau forudsatte et højt skattetryk. Endvidere havde familien Thorning-Schmidts og Kinnocks skatteforhold været genstand for en endog meget betydelig offentlig debat. Det måtte derfor lægges til grund, at hensigten med at offentliggøre oplysninger fra agterskrivelsen var at vise, at en ledende politiker ikke selv levede op til de idealer, hun forfægtede. Oplysningerne indgik som led i en politisk debat og blev videregivet i nær forbindelse med en forestående valgkamp. Offentliggørelse af oplysningerne fra agterskrivelsen havde derfor samfundsmæssig betydning, allerede fordi den ville kunne påvirke den pågældende politikers omdømme og ultimativt stemmeadfærd. Det kunne ikke føre til et andet resultat, at årsagen til de uberettigede fradrag mv. ikke var et resultat af forkerte oplysninger afgivet af Helle Thorning-Schmidt – der heller ikke havde pligt til at reagere over for de fejlagtige skatteberegninger – og at det derfor for så vidt var korrekt, når Helle Thorning-Schmidt gjorde gældende, at ægteparret havde ”fulgt skattereglerne til punkt og prikke”.

Det tredje kommissionsmedlem (mindretallet) lagde vægt på, at Helle Thorning-Schmidt juridisk set ikke havde pligt til at erkende og indberette skattemyndighedernes fejltagelse, som også ville forudsætte kendskab til, at ægtefællers sambeskatning efter lovgivningen er betinget af, at begge ægtefæller er fuldt skattepligtige til Danmark. Medlemmet lagde endvidere vægt på, at sagen omhandlede et brud på tavshedspligten, der førte til offentliggørelse af enkeltpersoners private forhold af økonomisk karakter, og som må antages at have indebåret en straffelovsovertrædelse. Det var skærpende for bedømmelsen, at lækagen, der angik den førende oppositionspolitik, førte til offentliggørelse kort efter udskrivelse af valg til Folketinget, og der var samlet set tale om en sag af betydelig alvor. Der var herefter hverken i ordlyden i undtagelsesbestemmelsen i retsplejelovens § 172, stk. 6, 2. pkt., dens forarbejder eller en fortolkning i lyset af Den Eu-

ropæiske Menneskerettighedskonvention og retspraksis hertil, tilstrækkeligt grundlag for at undlade at pålægge vidnepligt, jf. § 172, stk. 6, 1. pkt., jf. lov om undersøgelseskommissioner § 12, stk. 3. Medlemmet tilføjede, at Helle Thorning-Schmidt i sin deltagelse i den politiske debat grundlæggende havde argumenteret i overensstemmelse med sit partis partiprogram, uden at forfægte særlige synspunkter omkring skattemoral. Efter medlemmets opfattelse var der herefter ikke et tilstrækkeligt grundlag for at antage, at BT eller kilden/kilderne havde villet afdække forhold, hvis offentliggørelse kan siges at være af samfundsmæssig betydning.

3.3. Undersøgelsesforbud, ansættelsesmæssig beskyttelse mv.

3.3.1. Undersøgelsesforbud

Lovgivningen indeholder ikke specifikke regler om offentlige myndigheds interne undersøgelser i tilfælde, hvor en ansat anonymt har fremsat en udtalelse til offentligheden eller videregivet faktiske oplysninger. Der findes således ikke i gældende ret et lovgivningsmæssigt forbud for offentlige myndigheder mod at foretage nærmere undersøgelser i sådanne tilfælde.

Offentlige myndigheder er dog i deres virksomhed i bred forstand underlagt et grundlæggende princip om saglig forvaltning. Offentlige myndigheder er således også i relation til den del af deres virksomhed, der vedrører myndighedernes interne forhold – herunder personaleadministration – forpligtet til at efterleve kravene om saglig forvaltning. Offentlige myndigheder vil derfor ikke kunne indhente oplysninger – hverken eksternt eller internt – som led i sagsoplysningen af sådanne tilfælde, hvis der ikke er et sagligt grundlag herfor, jf. herved også princippet i forvaltningslovens § 32.

Der kan endvidere henvises til persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 med senere ændringer) hvoraf følger, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål, jf. § 5, stk. 2. Bestemmelsen, der indeholder et af de grundlæggende krav til behandling af personoplysninger, finder anvendelse, hvis offentlige myndigheder behandler, herunder indsamler, oplysninger elektronisk eller fra et manuelt register.

Dette må formentlig antages at medføre, at en offentlig myndighed ikke må igangsætte interne undersøgelser i tilfælde, hvor en ansat anonymt har fremsat en udtalelse til offentligheden eller videregivet faktiske oplysninger.

ger, hvis udtalelsen eller videregivelsen utvivlsomt ligger inden for grænserne af den ansattes ytringsfrihed. Ledelsen vil i sådanne tilfælde i almindelighed ikke have en saglig begrundelse for at søge at få kendskab til, hvem udtalelsen eller oplysningerne stammer fra. Det anførte vil derimod ikke være til hinder for, at ledelsen – i tilfælde, hvor man f.eks. ønsker at udbedre eventuelle misforståelser eller redegøre nærmere for sine synspunkter – retter generel henvendelse til samtlige ansatte for at opfordre den pågældende til at give sig til kende. Den ansatte vil i en sådan situation selv kunne bestemme, hvorvidt han/hun ønsker at give afkald på sin anonymitet.

Ombudsmanden gav ud fra tilsvarende betragtninger i FOB 2006.128 og FOB 2012-26 udtryk for, at der i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed er grund til at fremhæve kravet om, at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger (i dette tilfælde en ansat), hvis det sker for at varetage et sagligt formål. Det måtte således antages, at der er nogle offentligt ansatte, som holder sig tilbage fra at deltage i den offentlige debat, fordi de frygter, at det får negative konsekvenser for dem personligt. For at modvirke denne frygt bør en myndighed ikke henvende sig til en ansat, der har fremsat offentlige udtalelser, som er kritiske over for myndigheden, medmindre det kan påvises, at myndigheden varetager et sagligt formål. Desuden bør henvendelsen udformes på en måde, så der ikke er risiko for, at den bliver opfattet som forsøg på påtryk over for den ansatte.

3.3.2. Beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesmæssige konsekvenser

Som det fremgår af afsnit 3.1, kan en offentligt ansat ytringer eller videregivelse af faktiske oplysninger ikke danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, herunder straf- og disciplinæransvar fra myndighedens side, hvis ytringerne eller videregivelsen har ligget inden for ytringsfrihedens grænser, herunder at den pågældende ikke har brudt sin tavshedspligt. En lovlig ytring eller videregivelse kan heller ikke i sig selv mødes med negative ledelsesreaktioner.

For så vidt angår afgrænsningen af tavshedspligten, skal der særligt henvises til, at tavshedspligten ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2. Der henvises herved til afsnit 3.1.4.1 og 3.2.1 Den ansatte vil således i sådanne tilfælde ikke have brudt sin tavshedspligt, selv om de videregivne oplysninger er fortrolige.

De gældende regler indeholder således et forbud mod, at lovlige ytringer og videregivelse af faktiske oplysninger kan danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, og at en lovlig ytring eller videregivelse i sig selv kan mødes med negative ledelsesreaktioner.

De gældende regler indeholder derimod ikke et forbud mod, at følger-virkningerne af en lovlig ytring eller videregivelse – typisk samarbejds-vanskeligheder – kan danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

Efter ombudsmandens praksis og den generelle retspraksis vedrørende vurderingen af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund 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 (inklusive 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. Der henvises herom til kapitel 3, afsnit 3.1.

3.3.3. Retsvirkningerne af uberettiget afskedigelse

Hvis en offentlig myndighed uberettiget har afskediget en ansat, vil dette normalt ikke kunne føre til, at den afskedigede kan forblive i eller skal genansættes i sin stilling. Der vil i stedet kunne blive tale om erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation. Hovedreglen efter praksis på området er således, at uberettigede afskedigelser sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 248 og Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 4. udgave (2004), side 602 ff.

For tjenestemænd antages – i modsætning til overenskomstansatte – at der i tilfælde af uberettiget afskedigelse kan opnås dom for annullation med den virkning, at tjenestemanden har krav på (fortsat) løn indtil (eventuel) mangelfri afskedigelse får virkning, jf. Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), side 183 ff.

På visse områder findes der imidlertid særlige bestemmelser om ansættelsesforholdets opretholdelse eller genoprettelse i anledning af uberettiget afskedigelse.

Efter § 4, stk. 1, i lovekøndtgørelse nr. 424 af 8. maj 2006 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (foreningsfrihedsloven), skal ansættelsesforholdet opretholdes eller genoprettes, hvis der nedlægges påstand herom.

Lignende bestemmelser findes i § 16, stk. 1, i lovekøndtgørelse nr. 645 af 6. juni 2011 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse mv. og § 3, stk. 3, 1. pkt., i lovekøndtgørelse nr. 899 af 5. september 2008 om lige løn til mænd og kvinder (ligelønsloven). Reglerne er dog her modificeret således, at ansættelsesforholdet ikke opretholdes eller genoprettes, hvor det i særlige tilfælde efter en afvejning af parternes interesser findes åbenbart urimeligt at kræve.

Som ovenfor nævnt er hovedreglen efter praksis imidlertid, at uberettiget afskedigelse sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

Efter dansk rets almindelige ulovbestemte regler om erstatningsansvar kan det offentlige ifalde et erstatningsansvar for uberettiget afskedigelse. Det er dog en forudsætning herfor, at den afskedigede har lidt et tab. Ofte vil det være vanskeligt at dokumentere et sådant tab.

Foruden erstatning for økonomisk tab kan der i helt særlige situationer blive tale om godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26 for ikke-økonomisk skade. Efter denne bestemmelse skal den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person, betale den forurettede en godtgørelse for tort.

Godtgørelse for en afskedigelse, der ikke er rimelig begrundet i den ansattes eller virksomhedens forhold, kan endvidere tilkendes efter funktionærlovens § 2 b. Godtgørelsen skal fastsættes under hensyn til funktionærens ansættelsestid og sagens omstændigheder i øvrigt og kan afhængig af ansættelsestidens længde udgøre op til 6 måneders løn.

På visse områder findes der særlige bestemmelser om godtgørelse for uberettiget afskedigelse.

Foreningsfrihedslovens § 4 a hjemler således en godtgørelse, der ikke kan være mindre end 1 måneders løn og ikke overstige 24 måneders løn. Godtgørelsen skal fortsat fastsættes under hensyntagen til ansættelsestiden og

sagens omstændigheder i øvrigt. Har ansættelsesforholdet været mindst 2 år, kan godtgørelsen ikke være mindre end 3 måneders løn.

Endvidere indeholder kapitel 6 i lovbekendtgørelse nr. 645 af 6. juni 2011 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse mv. regler om godtgørelse for uberettiget afskedigelse, herunder regler om godtgørelse ved uberettiget afskedigelse på grund af graviditet. Godtgørelsen fastsættes også her under hensyn til lønmodtagerens ansættelsestid og sagens omstændigheder i øvrigt.

Ligelønsloven indeholder også i § 3, stk. 3, 2. pkt., en regel om godtgørelse for uberettiget afskedigelse. Godtgørelsen fastsættes under hensyntagen til ansættelsestiden og sagens omstændigheder i øvrigt. Tilsvarende regler findes i § 7 i lovbekendtgørelse nr. 1349 af 16. december 2008 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.

Domstolene har i flere tilfælde fastslået, at den uberettiget afskedigede – på ulovbestemt grundlag – har krav på en økonomisk ”kompensation”, jf. eksempelvis *U 1998.685 H*, *U 1999.581 H (dissensen)*, *U 1999.1337 H* og *U 2000.1357 H*.

I henseende til beløbsudmålingen synes begrebet ”kompensation” at dække såvel erstatning for tab som godtgørelse for ikke-økonomisk skade.

3.4. Særligt om udviklingen i regler og praksis om offentligt ansattes yringsfrihed og meddeleret siden afgivelsen af betænkning 1472/2006

I dette afsnit opsummeres de væsentligste sager fra danske domstole, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Folketingets Ombudsmand siden afgivelsen af betænkning 1472/2006. Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1 ovenfor om de gældende regler for offentligt ansattes yringsfrihed og afsnit 3.2 ovenfor om de gældende regler for offentligt ansattes meddeleret, hvor de pågældende sager er gennemgået nærmere.

Udvalget finder ikke, at regler og praksis om offentligt ansattes yringsfrihed og meddeleret har ændret sig siden afgivelsen af betænkning 1472/2006. Flere sager har dog bidraget til en yderligere præcisering af retstilstanden på området.

3.4.1. Retspraksis

Retspraksis på området er fortsat begrænset, og der ses ikke siden afgivelsen af betænkning 1472/2006 at være trykt retspraksis om sager om offentligt ansattes ytringsfrihed, der angår ikke tavshedspligtsbelagte oplysninger.

For så vidt angår videregivelse af tavshedspligtsbelagte oplysninger, kan nævnes dommen *U 2012.1788 H*, der er nærmere omtalt i kapitel 3.1.4.1. Dommen vedrørte to journalister, der blev kendt skyldige i overtrædelse af straffeloven § 152, stk. 1, for at have videregivet fortrolige oplysninger til DR i form af en række optagelser, som den ene journalist gennem ansættelse på et omsorgscenter for ældre havde foretaget med skjult kamera for at dokumentere omsorgssvigt på centret.

Dommen illustrerer i overensstemmelse med tidligere praksis på området, at der i sager om offentligt ansattes videregivelse af tavshedspligtsbelagte oplysninger må foretages en konkret afvejning af en række modsatrettede hensyn. I dommen blev der – også set i lyset af EMK artikel 10 – foretaget en afvejning af på den ene side hensynene til emnets almeninteresse og pressens ytringsfrihed og på den anden side hensynene bag tavshedspligten og til de personer, der blev videregivet fortrolige oplysninger om.

Der blev i sagen lagt vægt på, at den udsendelse, hvori de fortrolige oplysninger indgik, afstedkom en omfattende debat om ældreplejen – bl.a. i Folketinget og i medierne, at udsendelsen førte til, at Københavns Kommune iværksatte en advokatundersøgelse af forholdene på omsorgscentret og ændrede tilsynet med kommunens ældreinstitutioner, at udsendelsen viste situationer, der rejste spørgsmål om, hvorvidt behandlingen af omsorgscentrets beboere levede op til Københavns Kommunes målsætninger om ældreplejen, og at tv-udsendelsen berørte en række problemstillinger vedrørende begrænsede ressourcer, hygiejne og anvendelsen af ikke-uddannet vikarpersonale.

Den almeninteresse, der på den baggrund var i sagen, var imidlertid ikke tungtvejende nok til, at der i den konkrete situation kunne videregives fortrolige oplysninger, herunder om enkeltpersoners helbredsforhold og optagelser, der viste enkeltpersoner i intime situationer. Det bemærkes, at det indgår som et moment i dommen, at den almeninteresse, der fandtes at være i sagen, ifølge Højesteret kunne være varetaget på en måde, der var mindre krænkende over for de berørte enkeltpersoner.

3.4.2. Praksis fra Folketingets Ombudsmand

Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er i det væsentlige udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand, og der har også siden 2006 været flere udtalelser fra Folketingets Ombudsmand om emnet.

Som anført ovenfor i afsnit 3.1.4.9 kan det sammenfattende konkluderes, at ombudsmandens praksis hviler på en kombination af synspunkterne i Bent Christensens og Lars Nordskov Nielsens responsa fra henholdsvis 1980 og 1987. Som det bl.a. fremgår af *FOB 1999.524*, *FOB 2001.552* og *FOB 2003.590*, tager ombudsmanden først stilling til, om ytringen er lovlig med udgangspunkt i de ”variabler”, som Bent Christensen formulerede i sit responsum. Dernæst overvejer ombudsmanden, i tråd med synspunkterne i Lars Nordskov Nielsens responsum, om følgen af en (lovlig) ytring – samarbejdsvanskeligheder – kan danne grundlag for udøvelse af negative ledelsesreaktioner. Det fremgår dog af *FOB 2001.552*, at ombudsmanden finder, at der må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesreaktioner i anledning af samarbejdsvanskeligheder, der har sammenhæng med den ansattes lovlige ytringer.

Folketingets Ombudsmand ses ikke at have ændret praksis, men enkelte nyere sager har bidraget til en yderligere præcisering af retstilstanden på området. Det gælder f.eks. i forhold til fastlæggelsen af myndigheders reaktionsmuligheder over for lovlige ytringer.

Fra praksis kan nævnes *FOB 2006.128* og *FOB 2012-26* (gennemgået nærmere ovenfor i afsnit 3.1.4.9). I begge sager udtalte ombudsmanden generelt, at der i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed, er særlig grund til at fremhæve kravet om, at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger, hvis det sker for at varetage et sagligt formål, idet det må antages, at der er nogle offentligt ansatte, som holder sig tilbage fra at deltage i den offentlige debat, fordi de frygter, at det får negative konsekvenser for dem personligt. For at modvirke denne frygt bør en myndighed ikke henvende sig til en ansat, der har fremsat offentlige udtalelser, som er kritiske over for myndigheden, medmindre det kan påvises, at myndigheden varetager et sagligt formål. Og i givet fald bør henvendelsen udformes på en måde, så der ikke er risiko for, at den bliver opfattet som forsøg på påtryk over for den ansatte.

I *FOB 2006.128* tog ombudsmanden stilling til et debatindlæg i et dagblad med kritiske kommentarer til sammenlægningen af forsvaret og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Indlægget var

skrevet af chefen for en skole under redningsberedskabet. Efter at indlægget var offentliggjort, udtrykte forsvarsministeren i pressen misbilligelse af indlægget og gav udtryk for tvivl om, hvorvidt det var foreneligt med skolechefens fortsatte ansættelse i Forsvarsministeriet. Samme dag bad ministeriet skolechefen om at redegøre for, om ministeriet fortsat kunne have tillid til, at han ville arbejde effektivt og loyalt for gennemførelsen af de politiske aftaler på forsvarsområdet.

Ombudsmanden fandt ikke, at der var påvist et sagligt grundlag for, at Forsvarsministeriet havde henvendt sig til skolelederen på baggrund af dennes lovlige ytringer. Tværtimod måtte henvendelsen, når den blev læst i sammenhæng med ministerens samtidige offentlige udtalelser, virke som et påtryk over for skolechefen. Ombudsmanden fandt det endvidere kritisabelt, at forsvarsministeren havde fremsat en klar misbilligelse af det forhold, at skolelederen havde offentliggjort kritiske kommentarer. Fremsættelse af en misbilligelse i anledning af en lovlig ytring fra en medarbejder måtte anses for en overtrædelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

FOB 2012-26 angik en museumsansat, der i et debatindlæg havde kritiseret, at der på danske museer, herunder på det museum, hvor hun var ansat, var mere fokus på oplevelser end på forskning. Umiddelbart efter at debatindlægget var blevet offentliggjort, blev hun indkaldt til en samtale af museets ledelse. På grund af uenighed mellem parterne, kunne ombudsmanden ikke fastslå nøjagtigt, hvad der var blevet sagt på mødet, men det lå fast, at samtalen drejede sig om den ansattes loyalitet over for museet.

Ombudsmanden fandt ikke, at der lå saglige grunde bag, at den museumsansatte blev indkaldt til samtale. Tværtimod var det ombudsmandens opfattelse, at en sådan reaktion på debatindlægget var egnet til at skabe usikkerhed hos de ansatte med hensyn til deres ret til offentligt at ytre sig, herunder give udtryk for bl.a. deres holdning til museets strategiplan. Det fremgik i den forbindelse bl.a. af en e-mail sendt til ledelsen, at mange af museets ansatte var bekymrede for museets strategiplan. At skabe en sådan usikkerhed var efter ombudsmandens opfattelse i strid med hensynene bag reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

FOB 2006.128 og *FOB 2012-26* ligger i forlængelse af ombudsmandens tidligere praksis vedrørende myndigheders kritik af ansattes lovlige ytringer, jf. f.eks. *FOB 1995.422*, der er gennemgået oven for i afsnit 3.1.4.9 og vedrørte et amt, der i en pressemeddelelse kritiserede to sygeplejersker, for – inden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed – at have udtalt

sig kritisk til pressen og ikke at have benyttet sygehusets normale tillidsmands- og ledelsessystem.

Det bemærkes, at ombudsmanden fortsat i sin praksis har lagt til grund, at ledelsen på en arbejdsplads kan udtrykke et ønske om eller anbefale, at medarbejderne først retter deres kritik internt, uden at dette i sig selv udgør et indgreb i deres ytringsfrihed. Efter omstændighederne kan det dog i så fald påhvile ledelsen samtidig at understrege over for de ansatte, at retten til i stedet at vælge at fremføre en kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling.

Fra nyere praksis kan nævnes *FOB 2012-25*, der vedrørte en lønmodtagerorganisation, der klagede til ombudsmanden over, at en regionsrådsformand udtalte til en lokalavis, at ” jeg vil stærkt opfordre til, at vi samarbejder om at få de dødelighedstal ned i stedet for at diskutere dem i pressen”.

Ombudsmanden valgte ikke at undersøge sagen nærmere, idet ombudsmanden ikke vurderede, at der var udsigt til, at en egentlig ombudsmandsundersøgelse ville føre til kritik af regionsrådsformandens udtalelse. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at regionsrådsformandens udtalelse, som den var citeret i avisen, ikke indebar nogen tilkendegivelse om de retlige grænser for personalegruppens ytringsfrihed. Efter ombudsmandens opfattelse måtte udtalelsen efter sin ordlyd derimod mere naturligt anses alene som en – lovlig – opfordring til personalegruppen om at bringe sagen op internt frem for i pressen.

Ombudsmanden har desuden i en nyere udtalelse af 13. maj 2014 bl.a. udtalt sig om myndigheders mulighed for at iværksætte ledelsesreaktioner i anledning af lovlige ytringer, herunder afgrænsningen af negative ledelsesreaktioner i forhold til reaktioner, der reelt ikke har med sanktioner at gøre, men med varetagelse af væsentlige hensyn til f.eks. saglig og upartisk fremtræden.

Sagen vedrørte en ansat ved Danmarks Radio, der skrev en stærkt religiønskritisk personlig kronik. Som følge heraf blev han indkaldt til et møde, hvor han bl.a. fik en tjenstlig påtale og besked om fremover at indhente tilladelse fra sin nærmeste chef, hvis han ville fremføre private holdninger i det offentlige rum.

Ombudsmanden anførte indledningsvis, at pålægget om at indhente tilladelse fra sin nærmeste chef havde karakter af censur i strid med grundlo-

vens § 77. Der var endvidere tale om lovlige ytringer, hvorfor der ikke var grundlag for en tjenstlig påtale.

Ombudsmanden godkendte imidlertid ud fra en samlet vurdering Danmarks Radios *generelle* retningslinjer for medarbejdernes ytringsfrihed, hvoraf det bl.a. fremgik, at visse studieværter og programmedarbejdere, ikke måtte kunne forbindes med en særlig politisk overbevisning eller holdning på et bestemt område. Ombudsmanden anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Det kan anføres, at der med hensyn til de nævnte almene samfundsmæssige problemstillinger mv. må gælde en særligt vidtgående ytringsfrihed for offentligt ansatte, herunder i Danmarks Radio. Ytringer om sådanne problemstillinger kan således siges at ligge i kernen af retten til ytringsfrihed efter grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Heroverfor må det imidlertid efter min opfattelse anerkendes, at markante personlige ytringer, som fremsættes af ansatte i Danmarks Radio, der i offentligheden i særlig grad forbindes med institutionen, efter omstændighederne kan indebære, at Danmarks Radio ikke kan fremtræde med den nødvendige saglighed og upartiskhed. Jeg bemærker i den forbindelse, at kravet om saglighed og upartiskhed for Danmarks Radios vedkommende er særligt fremhævet i lovgivningen, jf. radio- og fjernsynslovens § 10.

Der er her tale om hensyn beslægtet med dem, der ligger bag almindelige regler og principper om inhabilitet. Det er således almindeligt antaget, at visse – i øvrigt fuldt ud lovlige – ytringer om en bestemt sag efter omstændighederne kan indebære, at den pågældende er afskåret fra at deltage i behandlingen af sagen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4 og 5, og Niels Fenger, *Kommenteret Forvaltningslov* (2013), side 218 ff. I overensstemmelse med dette er spørgsmålet i Danmarks Radios retningslinjer behandlet i kapitlet om habilitet [...].

Tilsvarende er det i rets- og ombudsmandspraksis anerkendt, at tillidshensyn kan udgøre et sagligt grundlag for negative ledelsesreaktioner, også selv om den pågældende medarbejder ikke selv kan bebrejdes den manglende tillid, jf. bl.a. *Ugeskrift for Retsvæsen* 2003.1660 H, *Ugeskrift for Retsvæsen* 2002. 1118 Ø og Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552. Og som anført under pkt. 2.2 ovenfor har ombudsmanden i sagen optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 206, accepteret, at Danmarks Radio kunne fastsatte regler, der indebar, at medarbejderne ikke havde adgang til ”højttaler og skærm” (som medarbejdere), når de samtidig

udøvede politisk virksomhed med henblik på valg til Folketinget, kommunalbestyrelser eller Europa-Parlamentet.

Danmarks Radios opgave på det foreliggende område er at finde en balance mellem de anførte væsentlige – og til dels indbyrdes modstridende – hensyn, således at der på den ene side ikke lægges uberettigede hindringer i vejen for de ansattes ytringsfrihed, mens der på den anden side tages højde for, at medarbejdernes udøvelse af denne ytringsfrihed ikke forhindrer Danmarks Radio i at fremtræde med den påkrævede saglighed og upartiskhed i spørgsmål, som man behandler journalistisk. Dette er på linje med ombudsmandens synspunkter i sagen optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 206.

Principperne om negative ledelsesreaktioner i anledning af offentligt ansattes lovlige ytringer må på det foreliggende område ses i lyset af det anførte, herunder det særlige lovbestemte krav om saglighed og upartiskhed i radio- og fjernsynslovens § 10. Der må således efter min opfattelse bl.a. lægges vægt på, om eventuelle ledelsesreaktioner i realiteten kan siges at have karakter af direkte eller indirekte sanktioner (jf. Justitsministeriets vejledning [...]), eller om der er tale om reaktioner, der reelt ikke har med sanktioner at gøre, men med varetagelse af væsentlige hensyn til f.eks. det nævnte krav om saglig og upartisk fremtræden.

Dette kan også ses som et særligt udslag af det almindelige princip om, at der efter omstændighederne kan iværksættes negative ledelsesreaktioner i anledning af følgevirkningerne af lovlige ytringer [...]. Følgevirkningerne kan således i de omhandlede tilfælde efter omstændighederne være, at der opstår risiko for, at Danmarks Radios forpligtelse til saglighed og upartiskhed i informationsformidlingen lider skade.

Der synes at være visse uklarheder i Danmarks Radios etiske retningslinjer, herunder med hensyn til deres forhold til det omtalte notat [...]. Jeg må imidlertid gå ud fra, at de etiske retningslinjer og notatet skal ses i sammenhæng, således at de samlet set er udtryk for Danmarks Radios retningslinjer på området.

Herefter hæfter jeg mig bl.a. ved følgende:

- De omtalte begrænsninger gælder kun for visse medarbejdere i Danmarks Radio – nemlig dem, der er ”meget eksponeret overfor DRs brugere og/eller (...) meget tæt på den redaktionelle beslutningsproces”.

- Begrænsningerne gælder kun på stofområder, som de pågældende også dækker journalistisk.

- Begrænsningerne gælder kun ”markante, personlige offentlige udtalelser” mv. på disse områder og kun, hvis der er en ”konkret, aktuel og væsentlig risiko for, at DRs forpligtelser til saglighed og upartiskhed i informationsformidlingen lider skade”.

- Ytringer i strid med de nævnte begrænsninger medfører ikke negative ledelsesreaktioner i almindelighed – f.eks. disciplinære sanktioner eller ikke-tilgodeseeelse vedrørende løntillæg mv. – men kan alene føre til, at det kan være nødvendigt at overføre den pågældende til funktioner i Danmarks Radio, som ikke på samme måde indebærer, at vedkommende optræder som Danmarks Radios ”ansigt udadtil”.

3.4.3. Praxis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Der er siden 2006 sket en vis udvikling i praksis om offentligt ansattes ytringsfrihed ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

EMD har på den ene side anført, at ytringer fra højere embedsmænd (og andre ansatte i det offentlige) om ulovligheder eller uregelmæssigheder på arbejdspladsen i visse tilfælde bør nyde beskyttelse, idet embedsmænd kan få kendskab til interne oplysninger – herunder fortrolige oplysninger – hvis offentliggørelse, der kan være en stærk samfundsmæssig interesse i, jf. bl.a. *Guja mod Moldova*, der er omtalt nærmere i kapitel 3.1.4.8. EMD har hermed formentlig bevæget sig i retning af en udvidet beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed.

EMD har imidlertid på den anden side anført, at sådanne ytringer set i lyset af den ansattes diskretionsforpligtelse i første omgang bør ske i form af indberetninger til vedkommendes overordnede eller eventuelt en anden kompetent myndighed. Kun i tilfælde, hvor dette ikke kan lade sig gøre (eller må anses for utjenligt), kan den ansatte som en sidste udvej vælge offentliggørelse, jf. bl.a. *Guja mod Moldova*, der er omtalt nærmere i kapitel 3.1.4.8.. Denne forpligtelse synes også at gælde i tilfælde, hvor der ikke er tale om fortrolige oplysninger, jf. *Marchenko mod Ukraine*, der ligeledes er omtalt nærmere i kapitel 3.1.4.8.

Der anerkendes således i domstolens praksis fortsat betydelige muligheder for, at staten kan pålægge offentligt ansatte særlige begrænsninger på baggrund af den såkaldte diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet, og som bl.a. indebærer, at den ansatte ved udøvelsen af sin ytringsfrihed skal udvise loyalitet, tilbageholdenhed og diskretion i forhold til ansættelsesstedet.

EMD synes ligeledes fortsat at acceptere restriktioner for offentligt ansattes ytringsfrihed, der går betydeligt videre, end hvad der kendes fra dansk praksis. EMD har herved i sin praksis lagt vægt på hensynet til, at de pågældende ansættelsesmyndigheders beslutningsproces og daglige forvaltning ikke undermineres af de ansattes ytringer. Kun i tilfælde, hvor de restriktioner, der opstilles for offentligt ansattes ytringsfrihed (herunder alvorligheden af de sanktioner offentligt ansatte pålægges) – efter en konkret vurdering må anses for mere vidtgående end nødvendigt i et demokratisk samfund – synes EMD at statuere krænkelse af artikel 10.

EMDs praksis er på baggrund af det anførte i almindelighed af begrænset relevans i sager om offentligt ansattes private ytringer, der ikke indebærer videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger, idet der efter dansk ret gælder betydeligt færre restriktioner for offentligt ansatte i denne henseende, jf. afsnit 3.1.4.8 ovenfor.

Når det gælder offentligt ansattes videregivelse af tavshedspligtsbelagte oplysninger kan de hensyn, der lægges vægt på i EMDs praksis, dog efter omstændighederne være af relevans, hvis der skal foretages en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag tavshedspligten, og på den anden side almeninteressen i videregivelsen af oplysningerne. U 2012.1788 H, der er omtalt ovenfor i afsnit 3.3.1.1 er et eksempel på en sådan situation.

Der er i øvrigt grund til at fremhæve EMDs praksis vedrørende særlige grupper af offentligt ansatte, hvor der gælder henholdsvis særlige begrænsninger og særlige udvidelser i ytringsfriheden som følge af, at diskretionsforpligtelsen må fortolkes i lyset af de konkrete pligter og opgaver, den enkelte stilling indebærer.

I *Kudeshkina mod Rusland* lagde EMD således f.eks. vægt på, at diskretionsforpligtelsen har særlig betydning for dommere, der skal udvise tilbageholdenhed ved anvendelsen af deres ytringsfrihed i alle tilfælde, hvor der vil kunne rejses tvivl ved domstolssystemets autoritet og uvildighed.

I *Wojtas-Kaleta mod Polen* lagde EMD endvidere vægt på, at diskretionsforpligtelsen ikke kunne antages at gælde med samme vægt for journalister ansat i det offentlige, idet det ligger i journalisters funktioner, at de skal formidle information og ideer.

Det bemærkes, at lignende synspunkter kan genfindes i ombudsmandspraksis. I FOB 2005.385, der er gennemgået nærmere oven for i afsnit 3.1.4.9, udtalte ombudsmanden således – i en sag om en professors ytringer på vegne af sit ansættelsessted – at spørgsmålet om reaktioner over for professorens ytringer måtte bedømmes på baggrund af den ledelsesret eller arbejdsgiverkompetence, der tilkommer ansættelsesmyndigheden som offentlig arbejdsgiver, og at ledelsesretten, for så vidt angår ansættelsen på et universitet skulle udøves bl.a. med respekt for reglerne i universitetsloven. Ombudsmanden lagde i forlængelse heraf vægt på, at det måtte være et sædvanligt led i en professors eller en anden videnskabelig medarbejders stilling at komme med faglig kritik af navngivne kollegers og andre personers arbejde, samt at et absolut forbud mod at referere til navngivne personer ville umuliggøre denne del af arbejdet.

3.5. Mindretalsudtalelse vedrørende kapitel 3 og bemærkninger hertil fra flertallet

3.5.1. Mindretalsudtalelse vedrørende kapitel 3

Et mindretal af udvalget – Michael Gøtze – udtaler:

”Jeg kan ikke tilslutte mig udvalgsflertallets fremstilling af gældende ret i kapitel 3, som er præget af en række væsentlige uklarheder og lakuner. For så vidt angår kapitlets grundform er der tale om en fremstilling, som rummer en hel del gentagelser og overlapninger. Rent formidlingsmæssigt kunne beskrivelsen af retsstillingen med fordel være gjort mere operationel, og systematikken kunne af hensyn til klarheden være bedre.

Et problem ved udvalgsflertallets fremstilling er, at der ikke foretages en klar indkredsning eller afgrænsning af de retlige nøglebegreber, herunder en klar afgrænsning mellem ytringsfrihed og whistleblowing. Det kan i den henseende bemærkes, at udvalgsflertallets fremstilling af et andet retligt grundbegreb, nemlig tavshedspligten, skiller sig ud som ganske indgående behandling (afsnit 3.1.4.1), og at denne del af stoffet er tildelt en ret fremskudt placering i gengivelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed. Der er i forhold til beskrivelsen af den vifte af forskellige retsgrundlag, som er af betydning for offentligt ansattes ytringsfrihed, efter min opfattelse grund til at holde fast i, at behovet for klarhed og vejledning er vigtigt. Det gælder også de grundlæggende afgrænsningsspørgsmål på et retsområde som det foreliggende. Behovet for vejledning er betonet i Betænkning nr. 1472, som i april 2006 blev afgivet af Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser. Det fremhæves bl.a. i følgende udtalelse:

”En grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, er, at opfattelsen – både hos ansatte og ledere – af omfanget af de ansattes ret til at ytre sig om deres egne arbejdsområder hviler på et korrekt grundlag og ikke er omgærdet af usikkerhed og misforståelser. Undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning viser efter udvalgets opfattelse, at der findes behov for bedre vejledning om de gældende reglers indhold og rækkevidde. Det er udvalgets vurdering, at en målrettet informationsindsats vil være et væsentligt og egnet initiativ til at skabe en rigtig opfattelse af rammerne for ytringsfrihed – både blandt ansatte og ledere/myndigheder” (Betænkning nr. 1472 fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser, s. 199).

Udviklingen siden 2006 har efter min opfattelse ikke gjort behovet blandt ansatte og ledere for klarhed og vejledning mindre, og det havde været ønskeligt, hvis flertallets fremstilling af gældende ret levede bedre op til sin egen målsætning.

For så vidt angår udvalgsflertallets fremstilling af indholdet af gældende ret finder jeg, at der er flere afsnit, der ikke er tilstrækkeligt retsvisende i forhold til gældende ret.

Det kan i forhold til dommen i U 2006.65 Ø (afsnit 3.1.4.1) om en tidligere ansat ved Forsvarets Efterretningstjeneste bemærkes, at dommen vedrører samme grundlæggende sagsforløb som Københavns Byrets (utrykte) dom af 6. december 2006. Et fællestræk ved de to domme er spørgsmålet om risikoen for skadevirkning af den omtvistede lækage fra den pågældende ansatte ved Forsvarets Efterretningstjeneste. I den først afsagte dom, U 2006.65 Ø, lægges det til grund af Østre Landsret, at lækagen har medført risiko for skade for efterretningstjenesten, hvorimod det modsatte lægges til grund af Københavns Byret i den senere dom af 6. december 2006 om en række journalister. Der er således tale om en uens bedømmelse i de to - faktisk forbundne - domme af risikoen for skadevirkning. Dette må efter min opfattelse antages at svække præjudikatsværdien af U 2006.65 Ø. Hvis tiltalen mod den tidligere ansatte ved Forsvarets Efterretningstjeneste var blevet rejst efter afgiselsen af Københavns Byrets dom af 6. december 2006, ville den pågældende tidligere ansatte ikke kunne dømmes som sket. Dommen i U 2006.65 Ø er formentlig en af de mest omtalte nyere danske straffedomme overhovedet.

Det kan i forhold til udvalgsflertallets synspunkter om EMRK bemærkes i forlængelse af det ovenfor anførte om manglende begrebsafklaring, at det ikke fremstår klart, hvorfor der i udvalgsflertallets fremstilling i dette kapitel er medtaget en række domme fra EMD, som udtrykkeligt vedrører whistleblowing (afsnit 3.1.4.8). De omtalte domme er navnlig Guja mod Moldova, Heinisch mod Tyskland og Bucur og Toma mod Rumænien. Dommene er

endvidere i deres indhold gengivet på en måde, der er noget uklar. Det er værd at bemærke, at disse domme eksplicit vedrører whistleblowing. Denne nyere praksis fra EMD udgør en vigtig del af den materielretlige ramme om offentligt ansattes ret til whistleblowing (jf. kapitel 6). I alle tre konkrete sager statuerer EMD krænkelse af retten til whistleblowing.

Det kan endvidere bemærkes, at udvalgsflertallets tolkning af flere dommes rækkevidde fremstår som præget af en tendens til dristighed. Det fremhæves således af udvalgsflertallet, at det er et krav efter EMD's praksis, at den tjenstlige vej/de interne klageveje udnyttes først. Dette spørgsmål fremstår - lidt forvirrende - som en principiel del af den omtalte domspraksis, herunder Guja mod Moldova (se også afsnit 3.4.3). De pågældende præmisser i disse domme er efter min opfattelse relativt konkret formulerede. Det kan i den forbindelse også nævnes, at den offentligt ansatte i dommen Guja mod Moldova ikke havde udnyttet den tjenstlige vej først. Udvalgsflertallets generelle udtalelse i opsummeringen af nyere praksis fra EMD (afsnit 3.4.3), herunder udtalelsen om, at EMDs praksis i almindelighed er "af begrænset relevans i sager om offentligt ansattes private ytringer, der ikke indebærer videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger, idet der efter dansk ret gælder betydeligt færre restriktioner for offentligt ansatte i denne henseende" fremstår efter min opfattelse ligeledes noget dristig.

Endelig kan det bemærkes generelt om udvalgsflertallets fremstilling i kapitlet, at den hviler på en selektiv brug af den ellers veludviklede retsvidenskabelige litteratur om de behandlede retlige spørgsmål. Det illustreres bl.a. af, at udvalgsflertallet vælger ikke at inddrage international retslitteratur, herunder f.eks. menneskeretlige standardværker om det foreliggende retsområde. Det skal dog nævnes, at udvalgsflertallet i enkelte dele af redegørelsen lægger endog ganske stor vægt på retslitteraturen, navnlig dansk litteratur af ældre dato (jf. afsnit 3.1.4.2, 3.1.4.3 og 3.1.4.5). Det gør det efter min opfattelse særligt bemærkelsesværdigt, at en stor del af nyere retslitteratur af betydning for fastlæggelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed er fravalgt."

3.5.2. Flertallets bemærkninger til mindretalsudtalelsen

Flertallet udtaler i anledning af ovenstående mindretalsudtalelse:

Redegørelsen for gældende ret vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret i kapitel 3 i betænkning nr. 1472/2006 blev tiltrådt af et enigt udvalg på 15 medlemmer. Den tilsvarende, ajourførte redegørelse er med nærværende betænkning tiltrådt af et flertal på 16 af udvalgets 17 medlemmer. Det bemærkes herved, at flertallet finder, at mindretallet (Michael Gøtze) ikke har forklaret, hvorved dets opfattelse af gældende ret

skulle adskille sig fra flertallets. For så vidt angår omfanget af litteratur, der er henvist til i kapitel 3, henvises der til indledningen til kapitel 3.

Kapitel 4

Offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret i praksis

Udvalget skal efter kommissoriet med afsæt i betænkning 1472/2006 redegøre for erfaringerne med offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed og meddeleret i praksis siden 2006.

I det følgende beskrives først de modsatrettede hensyn, der i praksis gør sig gældende i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed (afsnit 4.1). Desuden gengives Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelerets sammenfattende indtryk af de faktiske forhold på området fra betænkning 1472/2006 (afsnit 4.2).

Herefter beskrives udvalgets undersøgelser af faktiske forhold. Udvalget har foretaget en undersøgelse af konkrete sager, hvori offentligt ansattes ytringer har haft konsekvenser for de ansatte (afsnit 4.3), en gennemgang af offentliggjorte større undersøgelser af offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed (afsnit 4.4) og en undersøgelse af vejledninger, retningslinjer, personalepolitikker mv., der vedrører offentligt ansattes ytringsfrihed (afsnit 4.5).

I afsnit 4.6 sammenfattes udvalgets indtryk af de faktiske forhold vedrørende offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed, herunder udviklingen på området siden 2006.

4.1. Ytringsfriheden – de modsatrettede hensyn

Ytringsfriheden er en hjørnesten i demokratiet, som forudsætter og indebærer en løbende debat og meningsbrydning med inddragelse af befolkningen.

Samfundet har brug for løsninger baseret på faktuel viden og indsigt, og at den offentlige sektor konstant moderniseres. Der er derfor behov for offentligt ansattes viden i den offentlige debat. For den enkelte er det ligeledes afgørende, at der findes institutioner, som gør det muligt at komme til orde og få indflydelse gennem dialog.

Offentligt ansatte kan udøve deres ytringsfrihed på mange måder, og alle er vigtige for demokratiet, hvad enten det drejer sig om medarbejderen i kommunen, der skriver et læserbrev i lokalavisen om konsekvenserne af

kommunalbestyrelsens beslutninger, eller om medarbejderen, der i den daglige dialog på arbejdspladsen, forholder sig aktivt og kritisk til opgaverne og giver sin mening til kende.

De gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er baseret på sådanne hensyn til den enkelte offentligt ansattes rettigheder samt den offentlige debat og demokratiet i bredere forstand, men er også baseret på en række hensyn til den politiske og administrative beslutningsproces.

De gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er således udtryk for en afvejning af en række delvis modsatrettede hensyn.

Hensynet til den enkelte offentligt ansatte

Det grundlæggende hensyn i spørgsmålet om ytringsfriheden er hensynet til den enkelte offentligt ansatte. De offentlige ansatte er også borgere i et demokratisk samfund og at pålægge dem, at de ikke må udtale sig om de forhold, de arbejder med i det daglige, og som de har uddannet og specialiseret sig til at varetage, vil være en væsentlig indskrænkning i deres personlige frihed. Da ytringsfriheden er knyttet til individet, må hensynet til beskyttelsen af individets rettigheder være et centralt hensyn i afvejningen af rækkevidden af og begrænsningerne i ytringsfriheden.

Som fremstillingen af gældende ret viser, er det kritiske ytringer, der angår de offentligt ansattes egne arbejdspladser eller arbejdsforhold i bred forstand, der er centralt for udvalgets arbejde. Ytringer om andre forhold end sådanne, der angår de pågældendes arbejde, vil som hovedregel ikke give anledning til retlige problemer. Det samme gælder positive ytringer om egen arbejdsplads eller arbejdsforhold. Drejer det sig om udtalelser på ansættelsesmyndighedens vegne, er det ledelsens afgørelse, hvilke ansatte der må udtale sig.

Hvis en offentligt ansat ønsker at deltage i den offentlige debat med kritiske ytringer om forhold, der er relateret til hans eller hendes arbejde, har vedkommende en vidtgående ret hertil. Såfremt der er tale om kritik af klare ulovligheder, har den offentligt ansatte desuden pligt til at sige fra over for ledelsen. Denne pligt indebærer imidlertid ikke en pligt til at fremsætte kritikken offentligt.

Det vil være op til den enkelte offentligt ansatte at afgøre, om vedkommende ønsker at deltage i den offentlige debat.

Hensynet til den offentlige debat og demokratiet

I et åbent, demokratisk samfund foregår der en konstant offentlig debat i skrevne og elektroniske medier, på møder, i foreningslivet mv. Den offentlige debat er mere end blot et gode for et demokratisk samfund. Den offentlige debat er en nødvendig forudsætning for, at demokratiet kan fungere. Hvis borgerne meningsfyldt skal kunne vælge mellem politiske partier og standpunkter ved valg og folkeafstemninger, kræver det, at der er et oplyst grundlag at vælge på. Dette grundlag skabes bl.a. af den offentlige debat, som muliggør, at meninger og holdninger brydes, og at konkrete forhold kan belyses fra flere vinkler.

Den offentlige debat udgør en kontrol med de politiske beslutningstagere. Demokratisk valgte repræsentanter for folket må kunne begrunde deres beslutninger i offentligheden, og oppositionen og befolkningen må kunne udfordre disse beslutninger åbent. En af de helt grundlæggende forskelle på totalitære og demokratiske samfund er, at der i sidstnævnte er frihed for oppositionen og almindelige borgere til offentligt at være uenige med de politiske magthavere.

I et samfund, der vægter oplysning og viden højt, er den offentlige debat også en væsentlig faktor, når der skal træffes beslutninger på det mest kvalificerede grundlag, idet debatten er medvirkende til, at relevante betragtninger og hensyn inddrages, inden en beslutning træffes.

Hensynet til demokratiets funktion tilsiger, at indskrænkninger i ytringsfriheden bør være få og velbegrundede.

For de offentligt ansattes vedkommende er der flere forhold, der taler for, at de bør deltage i debatten, herunder om emner vedrørende deres egne arbejdsforhold.

For det første udgør de offentligt ansatte over 800.000 borgere. Det ville derfor betyde en væsentlig indskrænkning i antallet af borgere, der kunne deltage i den offentlige debat, hvis offentligt ansatte var forment adgang til at give deres mening til kende.

For det andet dækker den offentlige sektor i dag så mange områder og emner, at det ville være uacceptabelt, hvis en så betydelig del af samfundslivet ikke skulle kunne gøres til genstand for en offentlig diskussion med bi-

drag fra dem, der ofte har den største viden og indsigt på området, nemlig de offentligt ansatte selv.

Endelig er der en sammenhæng mellem ytringsfriheden og kontrollen med de politiske og administrative beslutningstagere. Eftersom en del af de offentligt ansatte arbejder tæt på den politiske og administrative ledelse eller skal medvirke til at gennemføre ledelsens beslutninger, vil de ansatte også være de nærmeste til at vide, hvis der bliver begået magtmisbrug, eller hvis forholdene af andre årsager er ulovlige eller kritisable.

Overvejelser om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår offentligt ansatte deltager i og bidrager til den offentlige debat, vedrører først og fremmest den enkelte medarbejder som individ. De offentligt ansatte som helhed såvel som de forskellige faggrupper inden for den offentlige sektor er gennem medindflydelses- og samarbejdsreglerne sikret adgang til gøre deres synspunkter gældende.

Det gælder i spørgsmål, der vedrører den daglige ledelse og drift, hvor reglerne om medbestemmelse og samarbejde sikrer en repræsentation af de ansatte gennem deres tillidsrepræsentanter og organisationer. Der er hermed også en kanal, som gør det muligt for de offentligt ansatte som gruppe at bringe kritisable forhold frem i en intern proces på arbejdspladsen. Der til kommer, at offentligt ansatte dels i kraft af deres arbejde, dels gennem deres organisationers repræsentation i udvalg og arbejdsgrupper, der skal overveje og stille forslag om den fremtidige politik inden for et givet område, kollektivt har mulighed for medindflydelse.

Det nævnte system sikrer imidlertid ikke nødvendigvis den enkelte medarbejder mulighed for at føre sine synspunkter frem. Det sikrer heller ikke uden videre, at forhold, som enkeltmedarbejdere finder kritisable inden for en bestemt sektor eller på den enkelte offentlige arbejdsplads, bliver bragt frem.

Derfor er spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed i høj grad knyttet til de vilkår, der gælder for den enkelte offentligt ansattes muligheder for at gøre sig gældende i den offentlige debat i anliggender, der vedrører hendes eller hans fagområde.

Hensynet til den politiske beslutningsproces

Over for hensynet til den offentlige debat og demokratiet står hensynet til den politiske beslutningsproces, der taler for visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Bent Christensen har i sit responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed (1980) anlagt tre synsvinkler for statens vedkommende. Tages der udgangspunkt i ministeransvarlighedsloven, fremgår det, at ministeren er den eneste, der kan stilles til ansvar over for Folketinget. De offentligt ansatte kan ikke drages til ansvar på samme måde, men er dækket af ministerens ansvar. Til gengæld må den politisk ansvarlige minister kunne forlange lydighed og loyalitet fra sine ansatte.

Ansættelsen af politisk neutrale embedsmænd helt op til de højeste poster i ministerierne er en rodfæstet dansk tradition. De administrative topchefer giver ikke blot faglig rådgivning, men har over årene i stigende omfang også ydet integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren. Såfremt ministeren skal kunne støtte sig til denne rådgivning, er det væsentligt, at de samme embedsmænd ikke ytrer en personlig, og måske divergerende, holdning til den pågældende sag i den offentlige debat.

Der kan også tages udgangspunkt i de politiske partier og den forhandling, der foregår mellem dem i forbindelse med lovgivningsarbejdet mv. Såfremt de offentligt ansatte, der er med til at forberede regeringens udspil, offentligt undsiger disse udspil, vil det stille regeringen langt vanskeligere i forhandlingerne med støttepartier og opposition.

Dette forhold har også gyldighed i regeringens kontakt og forhandlinger med organisationer mv. Organisationer kan, anfører Bent Christensen, i lighed med private virksomheder afskedige medarbejdere, der udtaler sig kritisk eller i modstrid med den fastlagte ledelsesmæssige linje. Såfremt regeringen ikke kan forvente tilsvarende loyalitet fra dens embedsmænd, vil den befinde sig i en ulige forhandlingsposition.

I kommunerne (og regionerne) har det forhold, at det politiske flertal og oppositionen oftest begge er involveret i forvaltningen igennem udvalgs- eller magistratsstyret en særlig betydning. Bent Christensen anfører, at det kan tænkes at føre til, at de ansattes adgang til offentlige ytringer begrænses ud over, hvad hensynet til den politiske beslutningsproces kræver i statsadministrationen. Årsagen er, at ytringer, der ikke er i overensstemmelse med flertallets holdning, ofte vil være sammenfaldende med mindretallets holdning.

Lars Nordskov Nielsen har i sit responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed (1987) tilsluttet sig Bent Christensens synspunkter. Han tilføjer, at hvis der anlægges en bredere samfundsmæssig vurdering end blot at vurdere beslutningsprocessen ud fra ledelsens side, kan offentligt ansattes kritiske ytringer vedrørende deres egne arbejdsforhold på en og samme tid besværliggøre og kvalificere grundlaget for den politiske beslutningsproces. Hensynet til den politiske beslutningsproces bør således ikke kun tillægges begrænsende virkninger på de offentligt ansattes ytringsfrihed. Den politiske beslutningsproces kan også blive beriget af de offentligt ansattes bidrag til debatten.

Lars Nordskov Nielsen lægger vægt på, at spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed er et dynamisk spørgsmål. Betragtninger, der på et tidspunkt synes rimelige, kan fremstå anderledes på et senere tidspunkt og dermed medføre ændrede afvejninger, hvad enten den bagvedliggende årsag er ændringer i den administrative struktur eller i synet på forholdet mellem forvaltningen og omverdenen. Hans overordnede vurdering er, at udviklingen har resulteret i en udvidelse af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Dette understøttes af flere forhold. Der er reelt sket en udvikling hen imod øget åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning både i gældende love og regelsæt og i institutionernes praktiske adfærd over årene. Denne større åbenhed og gennemsigtighed betyder, at det er blevet lettere for almindelige borgere at få adgang til informationer om baggrunden for forvaltningens beslutninger og forvaltningens indre liv. Udviklingen har en afsmittende virkning på de offentligt ansattes ytringsfrihed.

Den offentlige forvaltning er endvidere vokset personalemæssigt og områdemæssigt, hvorved flere er blevet omfattet af de begrænsninger, der sættes for ytringsfriheden. Forgreningen af den offentlige sektor betyder endvidere, at særligt råd og nævn beskæftiger interesserepræsentanter og eksperter, hvis deltagelse i den offentlige debat med ekspertholdninger vanskeligt kan begrænses.

Siden starten af 1980'erne er et betydeligt antal offentligt ansatte overgået til ansættelse i aktieselskaber mv. En række statsinstitutioner er i perioden omdannet til aktieselskaber, ligesom flere store anlægs-projekter er organiseret som aktieselskaber. Omdannelsen af statsinstitutioner til såkaldt selv-
ejende institutioner trækker i samme retning, idet nogle af disse institutio-

ner også efter overgangen til selveje dog må betragtes som statsinstitutioner.

Endelig kan det have betydning for udviklingen i offentligt ansattes ytringsfrihed, at reguleringen af samfundet og den offentlige sektor har skiftet karakter som følge af den øgede anvendelse af rammelove og bemyndigelseslove. Udmøntningen af disse love overlader et stort skøn til de decentrale offentlige instanser, hvilket kan medføre et behov for diskussion og afklaring. Diskussionen kan i nogle tilfælde holdes internt, men i andre tilfælde kan såvel ledelsen som de offentligt ansatte have et berettiget ønske om at inddrage offentligheden.

Hensynet til den administrative beslutningsproces

Hensynet til den administrative beslutningsproces i myndigheder og institutioner kan også tænkes at sætte grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed, selv om det politiske niveau ikke er inddraget direkte. Grundlæggende skyldes det, at ethvert spørgsmål, der behandles i den offentlige administration, kan blive politisk, også selv om det ikke var det i udgangspunktet. Hertil kommer, at den politiske ledelse fortsat kan blive holdt ansvarlig, uanset at den ikke har været inddraget direkte i administrationen af en given sag.

For offentligt ansatte, der har været medvirkende i myndighedens eller institutionens beslutningsproces, er begrænsningerne stærkere end for de ansatte, der ikke har været medvirkende. Årsagen er, at det vil være et alvorligt angreb på en beslutnings legitimitet, hvis de, der har været medvirkende til at træffe den, efterfølgende anfægter den.

Dertil kommer, at det politiske niveau typisk vil stille særlige loyalitetskrav til den administrative ledelse i offentlige organisationer, og kravene skærpes, jo højere i hierarkiet lederen er placeret. Forestillingen om, at den administrative ledelse alene har som opgave at gennemføre den politiske ledelses beslutninger, svarer ofte ikke til virkelighedens verden. Den administrative leder skal ikke blot være loyal over for loven, den demokratiske styreform og retsstatens principper. Det forventes desuden, at lederen, særligt topledere, udnytter sin viden og sine kompetencer til at fremme og varetage den politiske ledelses politiske interesser under hensyntagen til de øvrige loyalitetskrav.

De grupper af offentligt ansatte, der som fagprofessionelle varetager de primære velfærdsopgaver inden for sundheds-, undervisnings- og socialsektoren, vil formentlig i mange tilfælde identificere sig med deres fag snarere end med deres ansættelsessted, hvilket udfordrer ønsket om loyalitet og effektivitet i relation til den administrative og politiske beslutningsproces. Også andre grupper med specialiseret uddannelse kan tænkes at være relevante i denne sammenhæng. Det gælder f.eks. teknisk og naturvidenskabeligt uddannet personale inden for bygge-, teknik- og miljøsektoren.

I praksis spiller den socialisering, som finder sted i enhver organisation og på enhver arbejdsplads utvivlsomt en begrænsende rolle for offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. Socialiseringen viser sig på forskellige måder, men der er i denne sammenhæng især grund til at pege på to forhold.

Det ene er, at der i en hvilken som helst organisation eller institution over tid typisk vil udvikle sig en fælles opfattelse af, hvilke problemer myndigheden eller institutionen står over for, hvordan man skal prioritere dem i forhold til hinanden, samt hvordan man kan løse dem. Erfaringen viser, at nye medarbejdere ret hurtigt vil lade sig påvirke af organisationsspecifikke holdninger og værdier. En bestemt arbejdspladskultur kan således bidrage til at sikre medarbejdernes loyalitet over for organisationen og dens "mission". Forstået på denne måde er organisationens fælles kultur og medarbejdernes socialisering resultatet af en proces, som ikke nødvendigvis er styret.

Det andet forhold, der kan bidrage til medarbejdernes socialisering og dermed eventuelle tilbageholdenhed med hensyn til deltagelse i den offentlige debat, er, at ledelsen bevidst og systematisk forsøger at påvirke værdierne i organisationen. F.eks. kan ledelsen gennem særlige trænings- og introduktionsprogrammer og intern medarbejderuddannelse søge at opbygge en fællesskabsfølelse mellem ledelse og medarbejdere og en kultur, der kan sikre fælles problem- og målopfattelser samt medarbejdernes accept af bestemte problemløsningsmodeller. En sådan værdibaseret ledelse kan tage udgangspunkt i ledelsens mål om, at der for organisationen formuleres en udtrykkelig mission, som kan fungere som ledetråd for den daglige ledelse og drift. En sådan strategi er beslægtet med de reformer af den offentlige forvaltning og den offentlige sektor, som går under betegnelsen mål- og rammestyring.

Uanset om der sker en socialisering gennem værdibaseret ledelse eller gennem den almindelige udvikling af arbejdspladskulturen, vil effekterne være de samme. Der skabes en særlig loyalitet over for organisationen, og der sker dermed i praksis en regulering af medarbejdernes interesse for og tilskyndelse til at bidrage til den offentlige debat.

Offentligt ansattes brug af ytringsfriheden i praksis – forskellige synspunkter

Som det fremgår af gennemgangen af gældende ret i kapitel 3, giver reglerne om ytringsfrihed vide rammer for offentligt ansatte til at fremsætte kritiske ytringer om deres eget arbejdsområde. Det synes således ikke så meget at være de gældende reglers juridiske indhold som andre forhold, der i realiteten kan virke begrænsende på offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Som påpeget af Lars Nordskov Nielsen holder de fleste offentligt ansatte sig sandsynligvis tilbage fra at komme med kritiske ytringer i offentligheden, fordi de i høj grad solidariserer sig med deres egen arbejdsplads, eller fordi de oplever, at de har tilstrækkelig mulighed for at give udtryk for deres synspunkter i det daglige arbejde. Denne gruppe af offentligt ansatte har således ikke nogen særlig trang til at benytte deres ytringsfrihed. Den manglende lyst til at deltage i debatten kan næppe heller siges at være et personligt problem for denne gruppe af offentligt ansatte, da anvendelse af ytringsfriheden jo netop er en ret, den enkelte offentligt ansatte har, og ikke en pligt.

Der kan dog givetvis også findes en gruppe af offentligt ansatte, der afholder sig fra at deltage i den offentlige debat, fordi de frygter, at det vil have arbejdsmæssige eller sociale konsekvenser, f.eks. ændring i arbejdsopgaver, udelukkelse fra det sociale fællesskab eller ligefrem mobning. Den offentligt ansatte kan ikke på forhånd vide, om der vil være konsekvenser, og hvilken natur konsekvenserne i givet fald vil have, men vedkommende kan frygte det.

I det omfang ytringer har negative konsekvenser, får det selvsagt ikke bare betydning for den offentligt ansatte, der har benyttet sin ytringsfrihed, og som mærker reaktionerne direkte. Det vil også kunne virke disciplinerende på den ansattes kolleger.

Frygten for negative konsekvenser kan formentlig medføre en vis selvrensning på de offentlige arbejdspladser. Selvrensningen kan udgøre et problem, da den kan føre til, at offentligt ansatte holder sig tilbage fra at deltage i den offentlige debat, der således bliver fattigere på synspunkter.

At selvrensningen eksisterer, bekræftes allerede i DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppes betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993). I forbindelse med udarbejdelsen af betænkningen, blev der gennemført en række høringer med offentligt ansatte. Hovedpunkterne fra høringerne refereres i betænkningen således:

”Det var den almindelige opfattelse blandt såvel stats- som kommunalt ansatte høringsdeltagere, at den ret til ytringsfrihed, der gælder for offentligt ansatte, faktisk ikke benyttes i virkeligheden. Det var gennemgående opfattelsen, at der overalt i administrationen gælder en uskreven regel om, at det ikke er tilladt at udtale sig kritisk om sit arbejdsområde eller sin myndighed, uanset om man udtaler sig som privatperson. De fleste steder er det sædvanligt, at udkast til artikler mv. i eget navn på forhånd forevises eller drøftes med nærmeste overordnede. Endvidere var det et gennemgående træk under høringerne, at høringsdeltagerne accepterede den faktiske tilstand på området” (Fagligt etiske principper i offentlig administration, 1993, s. 63).

En lang række faktorer kan formentlig spille ind på, om offentligt ansatte udøver selvrensning.

Det kan f.eks. have betydning, om der er et tilstrækkeligt kendskab til de gældende regler. Såfremt kendskabet er ringe, kan en oplysende indsats måske i sig selv medvirke til, at flere offentligt ansatte deltager i den offentlige debat. Er kendskabet til reglerne derimod godt, er det i højere grad andre initiativer rettet mod påvirkning af kulturen på de offentlige arbejdspladser, der må overvejes.

Opfattelsen af, hvor trykke de offentligt ansattes er i ansættelsen, kan også spille en rolle. Det har f.eks. i kommentarer til nyere undersøgelser af offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed været fremført, at den økonomiske krise i de senere år kan have gjort offentligt ansatte mindre tilbøjelige til at ytre sig, jf. således FTFs publikation ”Ytringsfrihed i en krisetid” fra 2012 og artiklen ”Selvrensning blandt magistre vokser”, Magisterbladet 1/2014. Undersøgelserne er gennemgået nærmere i afsnit 4.5 nedenfor.

En række andre faktorer kan påvirke omfanget af selvcensur. En undersøgelse i Magisterbladet peger f.eks. på, at offentligt ansattes stressniveau ganske markant kan påvirke, om de tror deres ytringer vil få negative konsekvenser for dem, og dermed om de holder kritik af arbejdspladsen tilbage, jf. artiklen ”Stressramte holder mund”, Magisterbladet 1/2014.

Det kan også tænkes at have selvstændig betydning, om de offentligt ansatte personligt mener, at det ikke er udtryk for god adfærd at kritisere sin arbejdsplads offentligt – selvom det sker inden for lovgivningens rammer. I en FOA undersøgelse af offentligt ansattes ytringsfrihed fra 2013 anføres det, at det fremgik klart af de åbne kommentarer til undersøgelsen, at mange medlemmer anså det for meget illoyalt at gå til pressen frem for at prøve at løse problemet internt. Undersøgelsen er gennemgået nærmere nedenfor i afsnit 4.5.

Den stigende brug af sociale medier i de senere år kan også på forskellig vis have påvirket visse offentligt ansattes brug af ytringsfriheden. De sociale medier har således gjort det meget nemmere og hurtigere at ytre sig offentligt. Dette kan give anledning til, at flere offentligt ansatte ytrer sig offentligt, og det kan skabe flere tilfælde, hvori en offentligt ansat ytrer sig på en måde, som ansættelsesmyndigheden finder uønsket. I visse sager synes ansatte på (helt eller delvist) offentligt tilgængelige sociale medier at have udtalt sig på en måde, der kan tyde på, at de ikke har været fuldt ud klar over, at deres ytringer var offentligt tilgængelige, og på en måde, der ikke synes at være lige så velovervejet og gennearbejdet, som ytringer i f.eks. avisindlæg.

4.2. Betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret – sammenfatning af de faktiske forhold

Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelerets betænkning 1472/2006 foretog en række undersøgelser af offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed og meddeleret i praksis. Udvalget sammenfattede sine indtryk af de faktiske forhold således:

”4.4. Udvalgets sammenfattende indtryk vedrørende de faktiske forhold

Udvalget har gennemført ovennævnte undersøgelser med det formål at indtage praktiske erfaringer med anvendelsen og forvaltningen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

De enkelte undersøgelser har hver især bidraget med deres del til det samlede billede og bekræfter i vidt omfang de samme tendenser.

Omfanget af offentligt ansattes kritiske ytringer

På baggrund af de gennemførte undersøgelser er det udvalgets vurdering, at omfanget af sager, hvor offentligt ansatte er blevet mødt med negative ledelsessanktioner med baggrund i kritiske ytringer, er beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte. Dette gør sig i endnu højere grad gældende for så vidt angår sager om offentligt ansattes meddeleret.

Det er en tydelig tendens, at der er langt flere sager blandt fagprofessionelle i sundheds-, social- og undervisningssektoren end blandt ansatte i andre sektorer.

I det omfang offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, skyldes det hovedsageligt identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult” sanktionering.

Uanset at der ikke findes mange sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, er der næppe tvivl om, at det har store personlige omkostninger for den enkelte offentligt ansatte at være del i en sag, hvor en ytring fører til en uretmæssig reaktion fra ledelsens side, og at hver sådan sag derfor er en for meget.

Derudover vil sager, hvor ansatte har ytret sig kritisk og er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner, kunne medføre, at andre ansatte på den samme arbejdsplads vil være tilbageholdende med at ytre sig kritisk. Dette gælder uanset om det efterfølgende klargøres, at reaktionen var uberettiget.

Ansattes placering i den offentlige sektor og i hierarkiet har betydning

Der er stor forskel på de begrænsninger, der gælder af hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces afhængig af, hvor den pågældende arbejder i den offentlige sektor, og hvor i hierarkiet vedkommende er placeret.

Hovedreglen er, at jo tættere man er placeret på den politiske beslutningstager, jo mere begrænset er ens ytringsfrihed.

Forholdet mellem eksterne og interne ytringer

Fokusgruppemøderne har vidnet om, at problemer mellem medarbejder og ledelse ofte først opstår, når en kritik bliver ekstern. Det er den enkelte offentligt ansattes valg, om han eller hun ønsker at ytre sin kritik internt eller

eksternt, og flere afgørelser fra ombudsmanden viser, at det ikke kan forlanges, at medarbejderne skal gå til ledelsen med deres kritik først.

Der er dog samtidig meget, der tyder på, at de arbejdspladser, der er åbne overfor kritik, og som skaber fora, hvor ansatte kan give deres mening til kende, også har færre sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

Afgrænsning mellem ytringsfrihed og andre problemer

Det er sjældent, at sager om ytringsfrihed kun handler om den kritiske ytring. Oftest er den kritiske ytring en del af et større kompleks, der omfatter spørgsmål om samarbejdsvanskeligheder, manglende omstillingsparathed, manglende loyalitet eller lignende. Jævnligt bliver den kritiske ytring slet ikke omtalt, selv om den måske er den direkte årsag til, at andre problemer opstår.

Det kan derfor i praksis være vanskeligt at afgøre om, og i hvilket omfang, en personalesag tager sit udspring i en kritisk ytring.

Meget tyder desuden på, at en række ledere i den offentlige sektor har behov for et bedre kendskab til de gældende regler. Som de refererede sager viser, er der et ganske betydeligt antal tilfælde, hvor ledelsen uberettiget har reageret negativt over for ytringer, der lå inden for ytringsfrihedens rammer.

Loyalitetsbegrebet

Undersøgelsen af praksis har vist, at såvel ledere som medarbejdere ofte – fejlagtigt – opfatter loyalitet som en pligt til ikke at udtale sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen.

Det er desuden en udbredt opfattelse blandt ledere, at de ansatte bør ytre sig om kritiske forhold internt, før de fremfører kritikken eksternt, samt at de ansatte ikke kan ytre sig om deres specifikke arbejdsfelt, med mindre der er tale om ulovligheder eller lignende.

Henvisning til loyalitet bruges af ledelsen i en lang række af de sager, udvalget har gennemgået, som en diffus begrundelse for, at den ansatte med sine udtalelser har overtrådt grænserne for sin ytringsfrihed.

Ledelse

Betydningen af ledelse er understreget på flere måder i undersøgelserne af de praktiske erfaringer med offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

For det første er der divergerende holdninger til, hvad ledelsesopgaven omfatter hos forskellige grupper af offentligt ansatte. Blandt institutionsledere på mindre institutioner som børnehaver og børn- og ungeinstitutioner, er der tilsyneladende en tendens til at identificere sig med institutionen og dens vilkår, mens der i den administrative og politiske ledelse stilles krav om, at alle ledere inden for en kommune eller et amt indgår i et fælles ledelsesteam.

For det andet betyder professionaliseringen af ledelsesopgaven på større institutioner som hospitaler og gymnasier, at der tilsyneladende fra ledelsens side stilles stærkere krav til korpsånden, og til at medarbejderne bidrager til at opretholde et konfliktfrit image udadtil.

For det tredje er ledelsen af betydning for, hvilken kultur der hersker på en arbejdsplads og dermed for graden af åbenhed. Meget taler for, at en ledelse, der tillader kritik, og som modtager kritik konstruktivt, vil understøtte en kultur, hvor medarbejderne kan give tilstrækkeligt udtryk for deres holdninger internt, og hvor egentlige sager derfor sjældent vil opstå.”

4.3. Udvalgets undersøgelse af konkrete sager

4.3.1. Indsamling af sagerne

Udvalget har til brug for sin undersøgelse af erfaringerne med offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed og meddeleret siden 2006 indsamlet konkrete sager fra og med 1. januar 2007 til og med 31. december 2013. Indsamlingen af sager omfatter følgende:

- En gennemgang af ombudsmandens praksis, herunder både sager i ombudsmandens beretninger og utrykte realitetsbehandlede sager. Ombudsmandsinstitutionen har desuden været behjælpelig med at udarbejde en oversigt over omfanget af samtlige afsluttede sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og fordelingen mellem afviste og realitetsbehandlede sager.
- Sager fremsendt af de tre hovedorganisationer repræsenteret i udvalget: FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO) og Akademikerne (AC).
- Sager fremsendt af Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL og Danske Regioner.
- Sager fremkommet ved en søgning i databasen Infomedia. Søgningen har taget udgangspunkt i en gennemgang af alle artikler i den

undersøgte periode fra 1. januar 2007 til og med den 31. december 2013, der har indeholdt ordet ”ytringsfrihed” samt ét af en række støtteord eller støtteudtryk (herunder bl.a. offentligt ansatte, gå til pressen, sanktioner, uenighed, kommune, forhold på arbejdspladsen, whistleblower, besparelser, firing.)

De indsamlede sager er i kort form gengivet i bilag 3.

Sagerne drejer sig om tilfælde, hvor en offentlig ansat – ifølge den foreliggende beskrivelse af sagen – har ytret sig inden for rammerne af ytringsfriheden, og hvor denne ytring har haft negative konsekvenser for den offentligt ansatte. Det vil sige, at tilfælde, hvor den offentligt ansattes ytringer på baggrund af den foreliggende beskrivelse af sagen vurderes at ligge uden for ytringsfrihedens rammer, ikke er medtaget i fremstillingen, uanset om ytringerne har haft (retmæssige) negative konsekvenser. Der er derudover medtaget sager, hvor der på en offentlig arbejdsplads er blevet udstukket generelle retningslinjer for de ansattes ytringer og sager om ansatte, der har fået forbud mod at udtale sig. Der er som udgangspunkt kun medtaget sager, hvori det er en myndighed, der reagerer over for den ansatte, men der er også medtaget en enkelt sag, hvori oppositionen i en kommune retter kritik mod en kommunaldirektør for anvendelse af vedkommendes ytringsfrihed.

Det er ikke ud fra oplysningerne muligt at sige noget helt præcist om hyppigheden af de situationer, hvor offentligt ansatte benytter deres ytringsfrihed til at udtale sig om forhold med relation til deres arbejde.

Det er dog sandsynligt, at antallet af tilfælde, hvor en kritisk ytring får negative konsekvenser, er større, end materialet giver udtryk for. Det er givetvis ikke alle situationer, hvor en offentligt ansats ytringsfrihed bliver uberettiget begrænset, der finder vej til personaleorganisationerne, medierne eller Folketingets Ombudsmand.

Der er stor forskel på detaljeringsgraden i beskrivelserne, herunder vedrørende de enkelte sagers udfald. Det er desuden langt fra alle sager, der er blevet prøvet hos tilsynsmyndigheder, domstole eller ombudsmanden eller afsluttet med forlig. Særligt de sager, der kun foreligger oplysninger om fra søgningen i Infomedia, er behæftet med usikkerhed, f.eks. når det gælder spørgsmålet om, hvorvidt den offentligt ansattes ytringer lå inden for grænserne af ytringsfriheden. Beskrivelsen af disse sager er alene baseret på fremstillingen i medierne, og beskrivelsen giver dermed ikke nødven-

digvis et fuldstændigt billede af det passerede. Udvalget har således ikke foretaget en tilbundsående undersøgelse af, om mediernes beskrivelse af de pågældende sager er retvisende.

Det bemærkes i den forbindelse, at Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen), KL og Danske Regioner er kommet med bemærkninger til mediernes fremstilling af i alt 12 af de sager, der er gengivet i bilaget. Disse bemærkninger er gengivet i tilknytning til de enkelte sager. Det drejer sig om en sag i sundhedssektoren, en sag på socialområdet, fire sager på politi- og forsvarsområdet, en sag på ældreområdet, fire sager på forskningsområdet og en sag vedrørende administrative medarbejdere. Opgørelsen af sager i det følgende må tages med også dette forbehold.

4.3.2. Omfanget og indholdet af de konkrete sager

I tabel 1 er de indsamlede sager opdelt efter (hoved)indholdet i ytringen, medarbejderkategori samt sektor. Ytringens indhold omfatter kategorierne ledelsesforhold, arbejdsforhold, budget- og bevillingsforhold/standard i ydelser, faglige forhold, herunder metoder og skøn, videreformidling af oplysninger, personlige holdninger og ikke-arbejdsrelaterede ytringer. Sager rubriceret under personlig holdning angiver i denne sammenhæng sager, hvor medarbejdere ytrer sig om personlige holdninger i tilknytning til deres faglige arbejdsområde.

Tabellen omfatter ikke den tværgående sag, hvori ledelsen indførte generelle begrænsninger i ytringsfriheden for en tværgående gruppe ansatte.

Tabel 1: Identificerede sager* om offentligt ansattes ytringsfrihed 2007-2013

	Ytringens indhold**							Ingen ytring	Brug af meddelelser	
	Leelsesforhold	Arbejdsforhold	Budget- og bevillingssvillingsforhold samt standard i ydelser	Faglige forhold, herunder metoder og skøn	Viderefremstilling af oplysninger	Personlig holdning	Ikke-arbejdsrelateret	Mundkurv	Frygt for repræsentation	I alt
Administrativt personale	1	1		1		2		1		6
Ledende medarbejdere i professionskategorier										
- Sundhed			2							2
- Undervisning										0
- Social	1					1				2
- Børn og unge	2		1					1		4
- Politi og forsvar	1		1	2						4
- Ældreområdet										0
- Tekniske områder	1									1
Ledende medarbejdere i alt										13
Øvrige medarbejdere i professionskategorier										
- Sundhed		1	1	2	1			2		7
- Undervisning	3	2						1		6
- Social					2				1	3
- Børn og unge	2									2
- Politi og forsvar										0
- Ældreområdet		1		1				1		3
- Tekniske områder										0
Øvrige medarbejdere i alt										21
Andre områder										
Forskning	1	1		1		1				4
Transport						1				1
Kultur		1	1	1						3
Andre områder i alt										8
Total	12	7	6	8	3	5	0	6	0	48

* Forholdsvis få af de omtalte sager er blevet indbragt for domstolene, Folketingets Ombudsmand, afskedigelsesnævns eller lign. De udvalgte sager er derfor i vidt omfang baseret på mediernes fremstilling, hvilket ikke i alle tilfælde kan antages at være fuldstændigt dækkende.

** For så vidt angår ytringens indhold er sagerne indplaceret under emne på baggrund af en vurdering af hvilket emne, de primært vedrører. I denne forbindelse bemærkes, at en række sager må siges at vedrøre flere emner.

Det fremgår af skemaet, at der findes langt flere sager om ytringsfrihed blandt den offentlige sektors medarbejdere i professionskategorier (36 sager) end blandt administrativt personale (6 sager). Dette skal sammenholdes med, at der også findes flere ansatte i den første kategori.

Der er flere sager blandt de menige medarbejdere (medarbejdere uden ledeselsansvar) end blandt det ledende personale. Forholdsmæssigt er billedet dog omvendt, da der er langt flere menige medarbejdere end ledere i den offentlige sektor.

Ca. en fjerdedel af samtlige sager angår ytringer om primært ledelsesforhold (12 sager) og yderligere 6 sager vedrører primært budget- og bevilningsforhold eller standarden i ydelser. Sidstnævnte sager vedrører dog i varierende grad også i et vist omfang overordnede/strukturelle ledelsesforhold.

Derudover giver ytringer om arbejdsforholdene, herunder arbejdsmiljøet på arbejdspladsen, anledning til 7 sager, mens 8 sager angår faglige forhold.

Mere personlige holdninger giver anledning til 5 sager, men det bemærkes, at de emner og forhold, de pågældende udtaler sig om i disse sager, har en vis tilknytning til deres arbejdsområde. Videreformidling af oplysninger giver anledning til 3 sager. Herudover vurderes en sag at vedrøre anvendelse af den ansattes meddelelseret.

Der findes i materialet endvidere 6 sager, hvor der er udstedt for restriktive instrukser til medarbejderne om deres adgang til at ytre sig om deres arbejdsforhold.

Sundhedssektoren (9 sager)

Sundhedssektoren tegner sig for flest sager i materialet.

I sundhedssektoren er den kritik, de offentligt ansatte fremsætter, typisk en faglig kritik eller en kritik af standarden i ydelser. De to forhold kan være koblet sammen således, at ydelsernes standard, efter de offentligt ansattes vurdering, fører til fagligt uforvarlige forhold. De ansattes ytringer vedrører således ikke i første række direkte kritik af ledelsen på ansættelsesstedet, om end kritiske ytringer om arbejdsstedet i almindelighed kan indebære en kritik af ledelsen i et vist omfang.

Det er karakteristisk for sagerne, at de ansattes tilkendegivelser bliver betragtet som skadelige for ansættelsesstedets omdømme og tilliden til sundhedsvæsenet.

De grupper af offentligt ansatte, der udtaler sig kritisk i sagerne, er sygeplejersker (4 sager) og læger (3 sager). Herudover er der tale om 2 sager, hvor alle medarbejdere på et hospital eller en afdeling generelt er blevet pålagt for vidtgående restriktioner af deres ytringsfrihed.

Sanktioner i sagerne er primært tjenstlige samtaler, kritik og pålæg om ikke at udtale sig. Der er også et enkelt eksempel på afskedigelse af en sygeplejerske. Sidstnævnte sag er (ukorrekt) begrundet i et brud på tavshedspligten.

Det er enten hospitalets ledelse eller den pågældende region, der reagerer over for ytringerne.

Undervisningssektoren (6 sager)

Undervisningssektoren tegner sig for næst flest sager i materialet.

Sagerne angår navnlig ledelsesforhold og arbejdsforhold, herunder arbejdsmiljøet. Halvdelen af sagerne angår overordnede forhold på området, besparelser, standarden i ydelser og lærernes vilkår for at undervise. De resterende sager drejer sig om konkrete forhold på den enkelte arbejdsplads eller konkrete ledelsesbeslutninger.

Sanktioner i sagerne er primært tjenstlige samtaler, men i 3 sager er der også tale om mere eller mindre eksplicitte afskedigelsestrusler. Kun en af disse sager endte dog i en afskedigelse, som den ansatte mente var begrundet i vedkommendes kritiske ytringer om ledelsen.

Det er i 2 af tilfældene i undervisningssektoren den overordnede administrative ledelse i en kommune, der reagerer over for den ansatte, mens det i 3 sager er skoleledelsen. En sag vedrører herudover skoleledelsens generelle pålæg af for vidtgående restriktioner af de ansattes ytringsfrihed.

Socialsektoren (5 sager)

Socialsektoren skiller sig ud ved, at de fleste sager vedrører videregivelse af oplysninger (3 sager). Heraf vedrører én sag anvendelser af den ansattes meddeleret.

De to resterende sager vedrører en institutionsleders kritik af en kommunal ledelsesbeslutning og en teamleders udtalelser om handicappedes forhold i en bank.

Reaktionerne i sagerne i socialsektoren er primært tjenstlige samtaler, kritik og advarsler. I sagen om anvendelse af den offentligt ansattes meddeleret er der tale om en afskedigelse.

Det er i sagerne om videregivelse af oplysninger den nærmeste ledelse, der reagerer, mens det i de to sager om lederes udtalelser er den overordnede administrative ledelse i kommunen.

Børn- og ungesektoren (6 sager)

I børn- og ungesektoren vedrører de fleste sager ledere eller mellemlederes kritiske udtalelser (4 sager).

De kritiske ytringer angår altovervejende ledelsesforhold, herunder beslutninger truffet af den administrative eller politiske ledelse i kommunen, eller ressourcemæssige forhold.

Det er overvejende den overordnede administrative ledelse, der har reageret i sagerne. Reaktionen har navnlig bestået i tjenstlige samtaler og kritik af den ansatte. I ét tilfælde blev en pædagog dog afskediget.

Politi og forsvar (4 sager)

Alle sagerne i politi- og forsvarssektoren drejer sig om ledere eller mellemlederes udtalelser. De kritiske ytringer angår altovervejende ledelsesforhold samt kritik af prioriteringer og beslutninger fra den overordnede administrative og politiske ledelse.

Det er primært den overordnede administrative ledelse, der reagerer i sagerne. I en sag udtaler en minister sig om den ansatte.

3 ud af 4 sager får alvorlige konsekvenser for de pågældende bl.a. i form af forflyttelse, afskedigelse eller manglende forlængelse af ansættelse.

De forholdsvis alvorlige konsekvenser i sagerne hænger måske sammen med, at medarbejderne på dette område i vidt omfang fortsætter deres kritik efter ledelsens indledende reaktioner herpå.

Ældreområdet (3 sager)

Sagerne på ældreområdet angår alle menige medarbejdere og drejer sig om arbejdsmiljø og ydelsesniveau på deres arbejdspladser. To sager vedrører kritiske udtalelser herom, mens en sag vedrører et generelt pålæg til personalet om ikke at udtale sig.

Af de to sager, der vedrørte kritiske ytringer, endte en sag med, at en vikar ikke længere blev anvendt i kommunen, mens den anden sag endte med en skriftlig advarsel.

Tekniske områder (1 sag)

Sagen vedrørte en tidligere brandkaptajns kritiske ytringer om beredskabschefen, der resulterede i, at han ikke længere blev anvendt som instruktør.

Forskning (4 sager)

Tre af sagerne på forskningsområdet vedrører kritiske udtalelser om forhold, der har relation til de pågældendes faglige arbejdsområde. En af disse vedrører det faglige niveau på ansættelsesstedet, en vedrører ansættelsesstedets samarbejde med en privat virksomhed, og en vedrører ikke ansættelsesstedet, men derimod en politisk beslutning om grænsekontrol.

Den sidste sag på området vedrører kritik af arbejdsmiljøet på arbejdspladsen.

Det er i alle tilfældene institutionsledelsen, der reagerer i sagerne. I et tilfælde er der tale om et forlig om fratrædelse, og en sag ender med en forflyttelse.

Kultur (3 sager)

En sag drejer sig om tre journalister, der bliver afskediget på baggrund af kritik af arbejdsmiljøet på arbejdspladsen.

I en anden sag bliver en museumsansat indkaldt til tjenstlig samtale på baggrund af kritik af prioriteringerne på danske museer, herunder på den pågældendes ansættelsessted.

I den sidste sag får en bibliotekar en irettesættelse for kritiske ytringer om overordnede ledelsesbeslutninger og prioriteringer ved det bibliotek, hvor den pågældende var ansat.

Det er vanskeligt at sige noget sammenfattende om disse sager.

Transport (1 sag)

Sagen vedrørte redaktionen på et personaleblad, der af frygt for ministerens reaktion, valgte ikke at trykke et debatindlæg fra en togfører.

Administration (6 sager)

Der findes 6 sager i det samlede materiale, der angår administrative medarbejdere, herunder forvaltningspersonale. Fire sager angår kommunale forhold, og to sager angår statslige myndigheder. Den ene sag fra en statslig styrelse vedrører lederens restriktioner af de ansattes ytringsfrihed under en valgkamp, mens den anden statslige sag angår en medarbejders interne kritik af et konkret projekt som ulovligt.

Tre af de kommunale sager angår ledende medarbejdere. I en sag får en byplanchef en advarsel for at kritisere fyringen af en kommunaldirektør, i en sag kritiserede en kommunaldirektør kvalitetsreformen, hvilket blev kritiseret af oppositionen i kommunen (sagen blev ikke kritiseret af ansættelsesmyndigheden), og i en sag kritiserede en kommunaldirektør arbejdsmoralen blandt kommunalt ansatte generelt. Sidstnævnte sag endte med, at der blev aftalt en fratrædelsesordning.

En sag angår kritiske udtalelser om arbejdsmiljøet fra en tillidsrepræsentant, der medførte en advarsel.

Tværgående forhold

Ud over de sager, der fremgår af skemaet, findes der i det indsamlede materiale et eksempel på, at en kommune generelt har skrevet ud til lederne i kommunen, at de ikke måtte udtale sig mod besparelser i kommunen.

Særligt om sagerne fra Folketingets Ombudsmand

Sager, som Folketingets Ombudsmand har realitetsbehandlet, er indholdsmæssigt ikke behæftet med samme usikkerhedsmomenter, som store dele af det øvrige materiale. Der er til gengæld ikke mange af disse.

Ombudsmandsinstitutionen har derfor til brug for udvalgets arbejde foretaget en søgning med henblik på at give et billede af det samlede antal sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, der bliver behandlet hos ombudsmandsinstitutionen. Søgningen er primært foretaget på baggrund af hvilke sager, der er oprettet under en række nærmere angivne arkivkoder,

og kan derfor ikke antages at vise alle relevante sager. Tilsvarende angår en række af de oprettede, men afviste sager, ikke nødvendigvis reelle problemstillinger med hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed.

En oversigt over søgningens resultater findes i tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Afsluttede ombudsmandssager om offentligt ansattes ytringsfrihed (og meddelelert) 2005-2013***

År	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager		
			Uden kritik, henstilling mv.		Med kritik, henstilling mv.
			Afkortet realitetsbehandling***	Fuld realitetsbehandling	
2005	7	3	0	2	2
2006	4	2	0	0	2
2007	14	6	0	0	8
2008	5	4	0	1	0
2009	8	6	0	0	2
2010	7	5	1	0	1
2011	3	2	0	0	1
2012	10	8	1	0	1
2013	8	7	1	0	0
I alt	66	43	3	3	17

* Til og med journalplan 2009: arkivkode 815. Fra journalplan 2010 og frem: arkivkode 8111. Der er - ud over alle sager afsluttet under de nævnte arkivkoder - medtaget oplysninger om yderligere fem kendte sager i skemaet. Fælles for disse sager er, at de har været offentliggjort, at de indeholder aspekter vedrørende ytringsfrihed, og at de er rubriceret under andre arkivkoder (f.eks. disciplinærafskedigelse). For andre arkivkoder end kode 815 og 8111 er tallene ikke udtømmende.

** Statistisk afslutningsdato i de pågældende år, uanset hvornår sagerne er oprettede.

*** Afkortet realitetsbehandling anvendes typisk, hvor ombudsmanden vurderer, at der ikke er udsigt til, at en fuld realitetsbehandling med høring af de berørte myndigheder vil kunne føre til kritik og/eller henstilling til myndighederne.

Søgningen viser, at der har været mellem 1 og 8 realitetsbehandlede sager årligt. Det bemærkes, at hver enkelt klage i denne forbindelse er regnet som en ”sag”, uanset om klagerne vedrører det samme forhold. Dette har bl.a. betydning for, at der i 2007 er registreret 8 sager med kritik, henstilling mv.

Ifølge opgørelsen har ombudsmanden i perioden fra 2005-2013 afsluttet mellem 3 og 14 sager om offentligt ansattes ytringsfrihed årligt. Ud af i alt 66 afsluttede sager er 43 blevet afvist, enten fordi ombudsmanden af formelle grunde har været afskåret fra at behandle sagerne, herunder fordi klageren fortsat har haft mulighed for at klage over forholdet inden for det administrative klagesystem, klagen har været indgivet for sent i forhold til den 1-årige frist i ombudsmandsloven, sagen har været (eller forventes)

indbragt for domstolene, eller fordi ombudsmanden har besluttet ikke at undersøge sagen nærmere.

Der er – også på baggrund af de forbehold der må tages i forbindelse med fremsøgningen af sager – ikke grundlag for at udlede nogen entydig tendens i udviklingen af hverken antallet af sager, afviste sager eller sager, der ender med kritik eller henstilling mv. Der er således tale om ganske små tal, der varierer ganske meget op og ned fra år til år.

4.3.3. Generelle tendenser i udvalgets undersøgelse

Der er i alt indsamlet 49 sager, og behandles de indsamlede eksempler under et, er der således gennemsnitligt 7 sager om året i den angivne periode.

Opgøres undersøgelsens i alt 49 indsamlede sager efter hvilken del af den offentlige sektor, de vedrører, tegner kommunerne sig for 22 sager, mens regionerne tegner sig for 9 sager og staten for 7 sager. 11 sager vedrører herudover forhold på selvejende institutioner og selvstændige offentlige myndigheder mv., herunder f.eks. universiteter, erhvervsskoler, trafikskoler og offentlige havne. At kommunerne har flest sager må ses i lyset af, at der er langt flere ansatte i kommunerne end i staten og regionerne.

Antallet af sager i kommunerne kan også have sammenhæng med den type af offentlig virksomhed, der hører under kommunerne. Opgøres sagerne således efter sektor, er det markant, at langt hovedparten af sagerne vedrører de sektorer, der har den direkte borgerkontakt, og hvor personalet f.eks. beskæftiger sig med sundheds-, undervisnings- og omsorgsopgaver. Sundhedssektoren har således 9 sager, undervisningssektoren 6 sager, socialsektoren 5 sager og børn- og ungesektoren 6 sager.

Til sammenligning angår kun 6 sager det administrative personale i ministerier, styrelser, kommunale forvaltninger og på institutioner (på tværs af de ovennævnte sektorer).

Betragtes samtlige sektorer under et, er ledere og mellemledere betydeligt overrepræsenteret, set i lyset af hvor mange flere menige ansatte der er i den offentlige sektor. I børn- og ungesektoren og politi- og forsvarssektoren er denne tendens særligt udtalt, idet det på disse områder i henholdsvis 4 ud af 6 og 4 ud af 4 sager er ledere, der udtaler sig kritisk.

Ytringerne vedrører i disse sager primært kritik af overordnede ledelsesbeslutninger og/eller politiske prioriteringer, herunder nedskæringer, inden for de pågældendes arbejdsområder.

Eksemplerne vidner om, at der kan være store forskelle i opfattelsen af ledelsesopgaven på forskellige områder og hos henholdsvis institutionsledelse og den overordnede administrativ/politiske ledelse. Institutionslederne identificerer sig tilsyneladende ofte stærkt med deres institution, og de ser det som deres primære opgave at varetage og fremføre hensyn til forholdene på institutionen. Dette kan hænge sammen med, at disse institutioner ofte er ganske selvstændigt fungerende i dagligdagen.

I den administrative og politiske ledelse er det ofte opfattelsen, at de offentligt ansatte institutionsledere er en del af et samlet ledelsesteam, som lederne må være loyale over for ved at holde deres ytringer inden for teamet. Det er fra ledelsens side ofte et kritikpunkt, at medarbejderne har opført sig illoyalt ved at gå til pressen, og at de burde have fremført deres kritik ad de interne kanaler.

Der er bemærkelsesværdigt få sager om sanktioner over for administrativt ansatte, herunder forvaltningspersonel. 4 ud af de i alt 6 sager vedrører kommunerne, og kun en af disse vedrører en menig ansat (en fællestillidsmand). De to sager i materialet, der vedrører ansatte i ministerier eller styrelser mv., angår restriktion af de ansattes ytringsfrihed under en valgkamp og en medarbejders interne kritik af et konkret projekt som ulovligt.

Herudover tyder en række af sagerne på, at offentligt ansatte ofte først mærker konsekvenser af deres kritiske ytringer ved, at samarbejdsvanskeligheder opstår, ligesom det kan være tilfældet, at andre forhold efter fremsættelsen af kritiske ytringer sanktioneres uproportionalt. Ligeledes kan offentlig kritik føre til, at medarbejderens arbejde kan komme under lup i den forstand, at deres arbejde vurderes efter en anden og strengere målestok end deres kollegers.

Der er i materialet i øvrigt forholdsvis mange eksempler (7 sager) på for vidtgående instrukser til medarbejderne på en arbejdsplads om ikke at udtale sig, mens kun en enkelt sag i materialet angår ytringer om ulovligheder mv.

Særligt om udviklingen siden 2006

Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret gennemførte i 2006 en lignende undersøgelse, jf. betænkning 1472/2006, s. 165 ff. I 2006-undersøgelsen, der vedrørte sager fra 1992-2004, blev der identificeret ca. 6,6 sager om året fra 1992-2004. Til sammenligning viser den nu gennemførte undersøgelse for 2007-2013 7 sager om året. Der er dog tale om meget små tal og om undersøgelser, der er behæftet med en del usikkerhed – ikke mindst fordi tallene i vidt omfang beror på mediernes omtale af sagerne. Det skal i denne forbindelse særligt bemærkes, at det siden 2006 er blevet muligt at søge blandt betydeligt flere medier i infomedias database, hvilket kan være årsagen til, at der er fundet lidt flere sager i nærværende undersøgelse.

Sammenfattende viser den foretagne undersøgelse, at de samme overordnede tendenser gør sig gældende på området i dag, som tilfældet var i 2006, herunder at fordelingen af sager på de enkelte områder og grupper af ansatte ikke er væsentligt forandret.

4.4. Offentliggjorte større undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed

4.4.1. FTFs undersøgelser³

FTF har i 2006, 2010 og 2012 gennemført undersøgelser af bl.a. de offentligt ansatte medlemmers ytringsfrihed. I undersøgelserne har deltaget ca. 3000 offentligt ansatte. I det følgende gennemgås udvalgte resultater fra undersøgelserne.

4.4.1.1. Kritisable forhold på arbejdspladsen som offentligheden burde få kendskab til

45 % af de adspurgte angav i 2012 at have stået i uholdbare situationer på arbejdspladsen i enten deres nuværende eller tidligere job, som offentligheden burde få kendskab til. I 2010 drejede det sig om 48 % og ifølge 2006 undersøgelsen om over 60 %.

4.4.1.2. Reaktioner på kritisable forhold på arbejdspladsen

³ Gengivelsen af undersøgelserne er baseret på de offentliggjorte resultater af undersøgelserne i publikationerne "Er det farligt at stå frem" fra 2006, "FTF Dokumentation nr. 5 - 2010: Ytringsfrihedens trange kår" og "FTF Dokumentation nr. 7 - 2012: Ytringsfrihed i en krisetid".

Blandt de adspurgte, der havde kendskab til kritisable forhold, som offentligheden burde få kendskab til, angav 9 % i 2012 at have påtalt situationen over for offentligheden. I 2010 angav 10 % at have gjort dette, og i 2006 drejede det sig om 13 %.

Endvidere angav 80 % i 2012 at have påtalt den kritisable situation over for lederen. Det tilsvarende tal var 83 % i 2010. Spørgsmålet blev ikke stillet i 2006.

4.4.1.3. Konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen

Blandt de adspurgte, der havde udtalt sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen, angav 40 % i 2012 at have oplevet negative konsekvenser på arbejdspladsen på baggrund af deres udtalelser. I 2010 og 2006 var andelen 30 %.

De fleste negative konsekvenser bestod i at blive opfattet som illoyal af arbejdsgiveren og/eller som en negativ påvirkning af arbejdsforhold. For så vidt angår ansættelsesretlige reaktioner blev der afgivet følgende svar:

Tabel 3: Ansættelsesretlige konsekvenser af offentlige udtalelser.

	2006	2010	2012
Indkaldt til samtale	11 %	14 %	19 %
Forbud mod at udtale sig	5 %	8 %	9 %
Advarsel	4 %	3 %	8 %
Opsagt	3 %	1 %	5 %

*Det var muligt at afgive flere svar, hvorfor andelen ikke kan lægges sammen.

4.4.1.4. Forventning om fremtidige konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen

I 2012 angav 54 %, at de forventede negative konsekvenser ved at ytre sig offentligt om visse forhold på arbejdspladsen. I 2010 var det tilsvarende tal 51 %, og i 2006 drejede det sig om 53 %.

I procenttal angives i tabel 4, hvor mange af dem, der forventede negative konsekvenser, der forventede egentlige ansættelsesretlige reaktioner:

Tabel 4: Forventede ansættelsesretlige konsekvenser af offentlige udtalelser.

	2006	2010	2012
Indkaldt til samtale	52 %	57 %	64 %
Forbud mod at udtale sig	24 %	26 %	28 %
Advarsel	21 %	25 %	28 %
Truet ansættelsesforhold	23 %	28 %	37 %

*Det var muligt at afgive flere svar, hvorfor andelen ikke kan lægges sammen.

4.4.1.5. Kendskab til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed

I både 2010 og 2012 angav 38 % at have kendskab til de områder, som de ifølge lovgivningen måtte udtale sig om. I 2006 var det tilsvarende tal 57 %.

4.4.1.6. Sammenfattende om FTF undersøgelserne

Undersøgelserne viser et mindre fald i andelen af FTF-medlemmer, der har angivet at have udtalt sig om kritiske forhold på arbejdspladsen i offentligheden. Undersøgelserne viser samtidig en mindre stigning fra 2006 til 2012 i andelen af FTF-medlemmer, der har angivet, at deres ytringer i offentligheden har haft negative ansættelsesretlige konsekvenser for dem. Der er dog her tale om forholdsvis små tal, idet der kun er tale om en undersøgelse blandt dem, der har udtalt sig i offentligheden. Det anføres på den baggrund i undersøgelserne, at resultaterne på dette område er behæftet med nogen usikkerhed.

Andelen af personer, der forventer negative konsekvenser af at udtale sig offentligt i fremtiden ligger omkring de 50 % i alle tre undersøgelser. Dog er der en stigning i andelen af personer, der forventer ansættelsesretlige reaktioner som konsekvens af at udtale sig, og navnlig andelen af personer, der forventer, at deres ansættelsesforhold bliver truet, er steget.

Det bemærkes i den forbindelse, at andelen af FTF-medlemmer, der forventer ansættelsesretlige reaktioner på baggrund af offentlige ytringer, er betydeligt større end andelen af medlemmer, der har været udsat for ansættelsesretlige reaktioner som følge af at ytre sig offentligt.

Som en mulig forklaring på stigningen i antallet af medlemmer, der forventer ansættelsesretlige reaktioner, er det i undersøgelsen angivet, at den økonomiske krise kan have gjort medlemmerne mere usikre på deres ansættelsesforhold og dermed mindre tilbøjelige til at udtale sig i offentligheden.

Et andet moment, der kan have haft betydning i den forbindelse, er, at andelen af FTF-medlemmer, der har angivet at have kendskab til de områder, som de ifølge lovgivningen må udtale sig om, er faldet fra 57 % i 2006 til 38 % i 2010 og 2012. Set i lyset af hvor vidtgående en adgang offentligt ansatte har til at udtale i offentligheden, kan vidensniveauet formentlig have en vis betydning for både de ansattes vilje til at udtale sig og de konsekvenser, de forventer herefter. I tråd hermed angiver 20 % i 2012 undersøgelsen, at de ville udtale sig oftere til offentligheden, hvis der var klarere retningslinjer på arbejdspladsen.

4.4.2. FOAs undersøgelser⁴

FOA har i henholdsvis 2010, 2012, 2013 og 2014 gennemført undersøgelser af ytringsfrihed på arbejdspladsen blandt organisations medlemmer. Undersøgelsesernes deltagerantal har varieret fra 1.707 til 2.695 personer. I det følgende gennemgås udvalgte offentliggjorte resultater fra undersøgelserne. Det bemærkes, at der ikke er stillet de samme spørgsmål i alle undersøgelserne. Særligt er de offentliggjorte resultater fra undersøgelsen i 2014 meget begrænsede.

4.4.2.1. Kritisable forhold på arbejdspladsen, som offentligheden burde få kendskab til

I 2013 undersøgelsen svarede 21 %, at de havde oplevet forhold på deres arbejdsplads, som offentligheden burde kende til. I 2010 undersøgelsen, hvor spørgsmålet blev stillet på en lidt anden måde, er det konkluderet, at

⁴ Gengivelsen af undersøgelserne er baseret på de offentliggjorte resultater af undersøgelserne på FOAs hjemmeside, der kan findes via følgende links: <http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Fagbladet/Ekstra/2013/Notat%20%20ytringsfrihedpdf.ashx>, <http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-undersoegelser/2012/Ytringsfrihed%20p%20arbejdspladsen%20%20Sig%20det%20hjt%20gr%20det%20fagligtpdf.ashx>, <http://www.foa.dk/~media/Faelles/PDF/Rapporter-undersoegelser/2010/Ytringsfrihedpdf.ashx> og <http://www.foa.dk/sitecore/content/Global/News/Forbundsnyheder/Forbundsnyheder/2014/April/FOA-medlemmer-toer-ikke-tale-om-forringelser>

den tilsvarende andel var 15 %. Spørgsmålet blev ikke stillet i 2012 og 2014 undersøgelserne.

De kritisable forhold angik navnlig dårligt arbejdsmiljø, for lidt tid, kollegers fejl og sjusk og omsorgssvigt eller lign.

4.4.2.2. Reaktioner på kritisable forhold på arbejdspladsen

Blandt de adspurgte, der havde kendskab til kritisable forhold, som offentligheden burde få kendskab til, angav 2 % i 2013 at have påtalt situationen over for offentligheden. I 2010 angav 0,7 % at have gjort dette.

Endvidere angav 64 % i 2013 at have påtalt den kritisable situation over for lederen. Det tilsvarende tal var 57 % i 2010.

Spørgsmålene blev ikke stillet i 2012 og 2014 undersøgelserne.

4.4.2.3. Konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen

Blandt de adspurgte, der havde påtalt kritisable forhold på arbejdspladsen (enten offentligt eller internt), svarede 8 % i 2010, at deres initiativ havde fået negative konsekvenser for dem, og 23 % svarede, at det både havde haft negative og positive konsekvenser for dem. Spørgsmålet blev kun stillet i 2010.

Blandt dem, der havde oplevet negative konsekvenser, angav knap 3 % at være blevet afskediget, knap 3 % at have fået en advarsel, ca. 10 % at være blevet indkaldt til tjenstlig samtale og ca. 9 % at have fået pålæg om ikke at udtale sig. Det var muligt at afgive flere svar.

De altovervejende negative konsekvenser var en oplevelse af, at kolleger eller chefer opfattede vedkommende som illoyal og/eller en oplevelse af et dårligere arbejdsmiljø på arbejdspladsen.

Det bemærkes i undersøgelsen særligt, at ingen af dem, der var blevet sagt op eller meddelt en advarsel på baggrund af deres initiativ, var gået til offentligheden med deres kritik.

4.4.2.4. Forventning om fremtidige konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen

Konsekvenser af offentlige udtalelser

I 2014 angav 69 % af de adspurgte FOA medlemmer, at de forventede negative konsekvenser ved at ytre sig offentligt om visse forhold på arbejdspladsen. De tilsvarende andele i 2013, 2012 og 2010 var henholdsvis 80 %, 79 % og 68 %.

Blandt dem, der forventede negative konsekvenser, forventede følgende andele ansættelsesretlige reaktioner (spørgsmålet blev ikke stillet i 2014):

Tabel 5: Forventede ansættelsesretlige konsekvenser af offentlige udtalelser

	2010	2012	2013
Tjenstlig samtale	51 %	52 %	36 %
Forbud mod at udtale sig	46-47 %	43 %	34 %
Advarsel	35 %	39 %	37 %
Opsigelse	31 %	38 %	34 %

*Det var muligt at afgive flere svar, hvorfor andelene ikke kan lægges sammen.

Konsekvenser af at tage kritisable forhold op internt

I 2012 angav 34 % af de adspurgte FOA medlemmer, at de forventede negative konsekvenser ved at tage kritisable forhold op internt på arbejdspladsen. Den tilsvarende andel i 2010 var 25 % (spørgsmålet blev ikke stillet i 2013 og 2014).

I procenttal angives i tabel 6, hvor mange af dem, der forventede negative konsekvenser, der forventede egentlige ansættelsesretlige reaktioner: (spørgsmålet blev ikke stillet i 2013 og 2014):

Tabel 6: Forventede ansættelsesretlige konsekvenser af at tage kritisable forhold op internt

	2010	2012	2013
Tjenstlig samtale	38 %	47 %	-
Forbud mod at udtale sig	-	-	-
Advarsel	23 %	25 %	-
Opsigelse	28 %	32 %	-

*Det var muligt at afgive flere svar, hvorfor andelene ikke kan lægges sammen.

4.4.2.5. Villighed til i fremtiden at tage kritisable forhold op internt og offentligt

I 2013 svarede 73 % (mod 89 % i 2012 og 87 % i 2010), at de i fremtiden ville være villige til at gå til deres nærmeste leder og 2 % (mod 15 % i 2012 og 12 % i 2010), at de ville være villige til at gå til pressen. Spørgsmålet blev ikke stillet i 2014 undersøgelsen.

4.4.2.6. Kendskab til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed

Der blev i 2010 og 2013 stillet en række spørgsmål for at teste medlemmernes vidensniveau om deres ytringsfrihed. På de 3 spørgsmål, der blev stillet medlemmerne om, hvad de måtte udtale sig om, svarede henholdsvis 45 % (mod 27 % i 2010), 46 % (mod 39 % i 2010) og 65 % (mod 42 % i 2010) korrekt. 89 % (mod 86 % i 2010) var klar over, at deres tavshedspligt indebar, at de ikke måtte udtale sig om enkeltpersoners forhold.

Det bemærkes, at FOA mellem undersøgelseerne i 2010 og 2013 havde gennemført en oplysningskampagne for medlemmerne om deres ytringsfrihed.

4.4.2.7. Sammenfattende om FOA-undersøgelseerne

Undersøgelseerne viser et mindre fald fra 2010 til 2013 i andelen af FOA-medlemmer, der har angivet at have udtalt sig om kritiske forhold på arbejdspladsen i offentligheden eller taget kritisable forhold op internt.

Andelen af FOA medlemmer, der forventer negative konsekvenser som følge af at udtale sig offentligt, er undersøgt i alle 4 år og svinger mellem 68 % og 80 %. Det er sket en stigning fra 2010-2013, men i 2014 er niveauet faldet tilbage til 2010-niveau. Andelen af FOA medlemmer, der forventede egentlige ansættelsesretlige reaktioner af at udtale sig offentligt, er faldet fra 2010-2013 og ikke målt i 2014.

Andelen af personer, der svarer, at de i fremtiden ville være villige til at gå til pressen, er dog faldet markant fra 2010 til 2013 til 2 % (mod 15 % i 2012 og 12 % i 2010) og ikke målt i 2014. Samtidig er andelen af perso-

ner, der angiver rent faktisk at være gået til pressen, dog steget fra 0,7 % i 2010 til 2 % i 2013.

Der er i FOA-undersøgelsen således både faktorer, der tyder på, at medlemmerne er blevet mere og mindre tilbøjelige til at udtale sig fra 2010-2014 undersøgte periode. Hertil kommer, at der for 2014 – hvor betydeligt færre end i 2013 angiver at forvente negative konsekvenser af offentlige udtalelser – ikke er offentliggjort tal for andelen af personer, der i fremtiden ville være villige til at gå til pressen.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det i FOA-undersøgelsen fra 2013 anføres, at det fremgår klart af de åbne kommentarer til undersøgelsen, at mange medlemmer anser det for meget illoyalt at gå til pressen frem for at prøve at løse problemet internt, og at man derfor bør overveje, hvorvidt medlemmerne (for så vidt angår rammerne for deres ytringsfrihed) har svaret efter deres overbevisning og loyalitet eller efter, hvad de mente reglerne formelt set tillod. Dette forhold kan formentlig også have spillet en rolle for andelen af personer, der forventede negative konsekvenser af at udtale sig offentligt.

For så vidt angår vidensniveau ses FOA-medlemmerne, i modsætning til FTF-medlemmerne, at have bedre kendskab til offentligt ansatte ytringsfrihed i de senere undersøgelser. Det kan måske være en del af forklaringen på, at færre medlemmer i 2013 end i 2010 forventer egentlige ansættelsesretlige reaktioner som konsekvens af at ytre sig.

Det kan i øvrigt bemærkes, at der ligesom i FTF-undersøgelserne er ganske markante forskelle på, i hvilket omfang FOA-medlemmerne forventer ansættelsesretlige reaktioner på baggrund af offentlige ytringer, og i hvilket omfang offentlige ytringer rent faktisk medfører sådanne.

4.4.3. Magisterbladets undersøgelse⁵

Magisterbladet har i 2013 gennemført en undersøgelse af ytringsfrihed på arbejdspladsen blandt Dansk Magisterforenings medlemmer, der både er ansat i det private og det offentlige. Undersøgelsens deltagerantal var 1.769 personer, hvoraf ca. 400-500 ikke var ansat i det offentlige. I det følgende gennemgås udvalgte resultater fra undersøgelsen.

⁵Gengivelsen af undersøgelsens resultater er baseret på oplysninger fra Magisterbladets redaktion. Der er efter aftale med redaktionen foretaget enkelte korrektioner i forhold til de tal, der er gengivet i Magisterbladet nr. 1/2014. Procentsatserne i afsnittet kan derfor afvige fra de procentsatser, der er angivet i Magisterbladet nr. 1/2014.

4.4.3.1. Kritisable forhold på arbejdspladsen, som offentligheden burde få kendskab til

33 % af dem der besvarede spørgsmålet⁶ anførte, at de havde oplevet forhold på deres arbejdsplads, som offentligheden burde kende til. De kritisable forhold angik navnlig dårlig ledelse, nedskæringer og dårligt psykisk arbejdsmiljø.

4.4.3.2. Reaktioner på kritisable forhold på arbejdspladsen

Blandt de adspurgte, der havde kendskab til kritisable forhold, som offentligheden burde få kendskab til, angav 31 % at have udtalt sig offentligt herom.

4.4.3.3. Konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen

Blandt de adspurgte, der havde påtalt kritisable forhold på arbejdspladsen (enten offentligt eller internt), svarede 20 %, at deres initiativ havde fået negative konsekvenser for dem.

For så vidt angår ansættelsesretlige konsekvenser angav ingen at være blevet afskediget, knap 3 % angav at have fået en advarsel, 3,5 % angav at være blevet indkaldt til tjenstlig samtale, og 1 % angav at have fået pålæg om ikke at udtale sig. Det var muligt at afgive flere svar, hvorfor andelen ikke kan lægges sammen.

De altovervejende negative konsekvenser var, at kolleger eller chefer opfattede vedkommende som illoyal.

Det bemærkes, at procentsatserne i dette afsnit er baseret på meget få respondenter, idet der kun er tale om en undersøgelse blandt dem, der både har oplevet kritisable forhold, som offentligheden burde have kendskab til, og har udtalt sig i offentligheden herom og efterfølgende har oplevet negative konsekvenser som følge heraf. Resultaterne er derfor behæftet med usikkerhed.

4.4.3.4. Forventning om fremtidige konsekvenser af at reagere på kritisable forhold på arbejdspladsen

⁶ Det bemærkes, at kun 1051 ud af 1769 adspurgte besvarede dette spørgsmål.

Konsekvenser af offentlige udtalelser

48 % af de medlemmer, der besvarede spørgsmålet, mente, at det ville have negative konsekvenser at ytre sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen.

For så vidt angår ansættelsesretlige konsekvenser mente 20 % af dem, der frygtede negative konsekvenser, at de ville blive afskediget, 28 % mente at de ville få en advarsel, 48 % mente at de ville blive indkaldt til tjenstlig samtale, og 21 % mente, at de ville få et pålæg om ikke at udtale sig. Det var muligt at afgive flere svar, hvorfor andelene ikke kan lægges sammen.

4.4.3.5. Sammenfattende om Magisterbladets undersøgelse

Undersøgelsens resultater tyder på, at der er betydeligt større vilje til at ytre sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen blandt magisterforeningens medlemmer end blandt FTF og FOA medlemmerne. 31 % af dem, der mener, at de har oplevet kritisable forhold, som offentligheden burde få kendskab til, har således ytret sig offentligt herom. Dette gør sig kun gældende for 9-13 % i FTF undersøgelserne og 0,7-2 % i FOA undersøgelserne. Dette er på trods af, at Magisterbladets undersøgelse også omfatter en række privatansatte, der ifølge de offentliggjorte konklusioner fra undersøgelsen kun ytrer sig halvt så ofte om kritisable forhold på deres arbejdsplads, som de offentligt ansatte.

Resultatet skal formentlig bl.a. ses i lyset af, at en del færre magistre frygter negative konsekvenser ved at ytre sig offentligt. Men det kan også bemærkes, at 92 % i undersøgelsen anførte, at de tillagde det positivt værdi at ytre sig offentligt om kritisable forhold, og at 63 % mente, at en medarbejders forpligtelse over for offentligheden var vigtigere end loyalitetspligten over for arbejdsgiveren. Det står i kontrast til FOA-undersøgelsen fra 2013, hvori det anføres, at det fremgår klart af de åbne kommentarer til undersøgelsen, at mange medlemmer anser det for meget illoyalt at gå til pressen frem for at prøve at løse problemet internt.

Der er dog ligesom i FTFs og FOAs undersøgelser ganske markante forskelle på, i hvilket omfang Magisterforeningens medlemmer forventer ansættelsesretlige reaktioner, og i hvilket omfang offentlige ytringer ifølge besvarelsenerne rent faktisk leder til ansættelsesretlige reaktioner. Dette gæl-

der ikke mindst for så vidt angår afskedigelser, hvor ingen respondenter har angivet at være blevet afskediget.

Det bemærkes, at det i undersøgelsens offentliggjorte resultater er anført, at 23 % af Dansk Magisterforenings medlemmer (både privat og offentligt ansatte) i undersøgelsen har anført, at de i konkrete tilfælde har afholdt sig fra at ytre sig i den offentlige debat af hensyn til deres arbejdsgiver. Der er i den forbindelse henvist til, at dette kun gjorde sig gældende for 17 % af Dansk Magisterforenings medlemmer i en undersøgelse fra 2007. Det er i undersøgelsen anført som en mulig forklaring herpå, at der i den mellem-liggende periode har været en økonomisk krise, hvor mange har valgt at fokusere på deres kerneopgaver.

Det bemærkes endvidere, at det ikke i øvrigt har været muligt at foretage en sammenligning med resultaterne fra den undersøgelse fra 2007, som der henvises til.

Det er i øvrigt – på baggrund af andre undersøgelsesresultater – anført i magisterbladet 1/2014, at der synes at være en klar sammenhæng mellem medlemmernes stressniveau og medlemmernes frygt for repressalier ved at ytre sig offentligt, og det anføres i den forbindelse, at stresssystemet ændrer de ansattes perception og tænkning, således at trusler forstørres.

4.4.4. Bemærkninger til undersøgelserne fra FTF, LO og Akademikerne

Det er bl.a. på baggrund af de undersøgelser, der er beskrevet ovenfor, FTF, LO og Akademikernes opfattelse, at der i et vist omfang har udviklet sig en tavshedskultur blandt de ansatte i den offentlige sektor, som har den negative effekt, at de offentligt ansatte udøver selv censur og afstår fra at ytre sig kritisk om forholdene på deres arbejdsplads. Skønt kritiske ytringer holder sig inden for rammerne af en lovlig ytring, kræver det både mod og tryghed i ansættelsen at påpege uhensigtsmæssige konsekvenser af nedskæringer eller omstruktureringer, ikke mindst fordi medarbejderne på nogle arbejdspladser i den offentlige sektor oplever, at ledelsen direkte tilkendegiver, at man ikke ønsker negativ kritik.

Blandt de indsendte konkrete sager siden 2007, der er gennemgået i afsnit 4.3, er der eksempler på, at ledelsen reagerer hurtigt over for den enkelte ansatte, når vedkommende har ytret sig om konkrete arbejdsrelaterede forhold, og påpeger, dels at ytringen er udtryk for en uhensigtsmæssig ad-

færd, dels at den ansatte kan have tilsidesat sin loyalitets- og tavshedspligt. Uagtet, at ledelsens reaktion er uberettiget, medvirker ledelsens adfærd til at skabe usikkerhed blandt de øvrige ansatte på arbejdspladsen.

Tavshedskulturen næres efter FTF, LO og Akademikernes opfattelse blandt andet af følgende forhold:

- manglende tryghed i ansættelsen,
- økonomiske krisetider og sparerunder,
- manglende viden om ytringsfriheden, herunder grænserne for, hvad man må ytre sig om,
- sammenlægning af kommuner under den seneste kommunalreform, hvorved kommunerne er blevet meget store, hvilket gør det vanskeligere at finde et nyt job, hvis en ellers lovlig ytring er blevet mødt med en uretmæssig reaktion,
- frygt for karrieremæssige konsekvenser,
- frygt for at blive opfattet som illoyal af henholdsvis arbejdsgiveren og kollegerne, samt
- fraværet af en åben kultur på arbejdspladsen, hvor det er legitimt at fremføre kritiske bemærkninger.

Disse faktorer er efter FTF, LO og Akademikernes opfattelse en medvirkende årsag til, at antallet af konkrete sager, der kan dokumenteres, ikke har udviklet sig væsentligt siden 2006, men fortsat udgør et relativt beskedent antal sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte.

4.5. Udvalgets indtryk fra vejledninger, personalepolitikker, håndbøger mv. vedrørende ytringsfrihed

Der er indkommet oplysninger fra 12 ministerier, og samtlige regioner samt kommuner. Enkelte myndigheder har suppleret deres tilbagemeldinger med oplysninger fra underliggende myndigheder og institutioner. I bilag 4 er angivet en række eksempler på modtagne vejledninger.

Ministerierne, regionerne og kommunerne anvender i vidt omfang vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og vejledning om god adfærd i det offentlige. Mange myndigheder henviser til vejledningerne på deres hjemmesider eller intranet.

En række myndigheder har herudover udarbejdet egne retningslinjer eller vejledninger om ytringsfrihed, anvendelse af sociale medier og/eller pres-

sekontakt. Der er ganske stor forskel på vejledningernes indhold. Nogle vedrører kun intern kommunikation eller angår kun ytringer på myndighedens vegne. Andre vejledninger vedrører også anvendelse af ytringsfriheden som privatperson (f.eks. gennem gode råd om anvendelse af sociale medier).

De lokale vejledninger er i almindelighed i tråd med gengivelsen af reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed i vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og vejledning om god adfærd i det offentlige. En del lokale vejledninger mv. citerer direkte herfra.

Det indkomne materiale giver samlet set et billede af, at de myndigheder, der vælger at fastsætter lokale retningslinjer, har en ganske god forståelse af retstilstanden på området.

Udvalget har dog også identificeret enkelte formuleringer, der – i hvert fald uden yderligere nuancering – kan læses som en for vidtgående fortolkning af de ansattes loyalitetsforpligtelse. Der synes i den forbindelse at være en vis tendens til, at vejledninger, der ikke specifikt angår ytringsfrihed, men tilgrænsende områder – som f.eks. medarbejderadfærd på sociale medier – oftere indeholder formuleringer, der kan læses som en for vidtgående begrænsning af de ansattes ytringsfrihed.

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at myndighedernes forståelse af reglerne på området er ganske god.

Særligt om udviklingen siden 2006

Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret gennemførte i 2006 en lignende gennemgang af diverse myndighedsvejledninger mv. Udvalgets undersøgelser er refereret i betænkning 1472/2006, kapitel 4.

De nu modtagne oplysninger om vejledninger mv. tyder på en bedre forståelse blandt myndighederne af reglerne, end tilfældet var i 2006.

Dette skal formentlig bl.a. ses i lyset af, at myndighederne i dag har Justitsministeriets "Vejledning om ytringsfrihed i det offentligt" fra 2006 og Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioners publikation "God adfærd i det offentlige" fra 2007 at tage udgangspunkt i ved fastsættelsen af lokale retningslinjer.

En anden tendens, som kan nævnes er, at der – som følge af den teknologiske og adfærdsmæssige udvikling – siden 2006 er kommet fokus på medarbejdernes adfærd på sociale medier mv. i de lokale vejledninger.

Det forekommer naturligt og hensigtsmæssigt, at myndighederne har opmærksomheden henledt på dette forholdsvis nye område i forbindelse med udarbejdelsen af vejledninger mv. om de ansattes adfærd og ytringsfrihed. Det bemærkes i den forbindelse, at udvalget har identificeret adskillige konkrete sager, hvor medarbejderes adfærd på de sociale medier giver anledning til ansættelsesretlige reaktioner.

Der synes dog at være en vis tendens til, at vejledninger, der angår medarbejderadfærd på sociale medier, oftere end vejledninger, der specifikt angår ytringsfrihed, indeholder formuleringer, der kan læses som en for vidtgående begrænsning af de ansattes ytringsfrihed. Dette skal formentlig ses i lyset af, at sådanne vejledninger mere er tænkt som en række gode råd om hensigtsmæssig adfærd end som en præcis beskrivelse af offentligt ansattes rettigheder.

Det forekommer i sig selv fornuftigt, at myndighederne ikke blot informerer om den overordnede retstilstand på området, men også giver vejledning til medarbejderne om hensigtsmæssig adfærd på de sociale medier. Sådant vejledning bør dog selvsagt holdes inden for reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og indeholde markering af, hvornår vejledningen mere har karakter af praktisk gode råd end præcis juridisk redegørelse for ytringsfrihedens grænser.

4.6. Sammenfatning af udvalgets indtryk vedrørende de faktiske forhold

4.6.1. Generelt om udvalgets undersøgelser af området

Det er sjældent, at sager om ytringsfrihed kun handler om den kritiske ytring. Oftest er den kritiske ytring en del af et større kompleks, der omfatter spørgsmål om samarbejdsvanskeligheder, manglende omstillingsparathed, manglende loyalitet eller lignende. Jævnligt bliver den kritiske ytring slet ikke omtalt i ansættelsessager, selv om den måske er den direkte årsag til, at andre problemer opstår. Det kan derfor i praksis være vanskeligt at afgøre om, og i hvilket omfang, en personalesag tager sit udspring i en kritisk ytring.

En beskrivelse af de faktiske forhold på området er også af andre årsager behæftet med en del usikkerhed. Udvalgets undersøgelse af konkrete sager er således i vidt omfang baseret på gengivelsen af sagerne i medierne, idet der i praksis er forholdsvis få sager, der ender ved ombudsmanden, domstolene eller afskedigelsesnævn mv. Dette indebærer navnlig, at der kan være en række omstændigheder i de enkelte sager, der ikke fremgår af beskrivelsen af sagerne.

Tilsvarende er resultaterne af de større offentliggjorte undersøgelser, som udvalget har gennemgået, på flere områder behæftet med usikkerhed. Af usikkerhedsmomenter kan bl.a. nævnes, at der for visse spørgsmål er tale om forholdsvis få respondenter, og at undersøgelserne ikke kan antages at være repræsentative for hele den offentlige sektor. Hertil kommer de konkrete fejlkilder, der i de enkelte undersøgelser er taget forbehold for.

Udvalgets redegørelse for de faktiske forhold på området har derfor karakter af et samlet indtryk på baggrund af en række undersøgelser af et område, som det ikke er muligt at belyse med stor præcision.

4.6.2. Udvalgets indtryk af offentligt ansattes kritiske ytringer

Sammenfattende om antallet af sager - mørketal og tilbageholdenhed

Udvalget konstaterer, at omfanget af sager, hvori offentligt ansatte er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner med baggrund i kritiske ytringer, fortsat er relativt beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte.

Årsagerne til, at antallet af konkrete sager er beskedent, kan være mange. Det kan skyldes, at den offentligt ansatte er tilbageholdende med at ytre sig offentligt om kritiske forhold på arbejdspladsen, fordi den ansatte er usikker på, hvilke følger virkninger ytringen kan få for den pågældendes egne forhold eller det fremtidige samarbejde på arbejdspladsen. Der er ligeledes eksempler på, at offentligt ansatte på trods af en lovlig ytring eller meddelelse om ulovlige eller kritikværdige forhold er blevet mødt med en negativ ledessanktion, og det kan ikke udelukkes, at en tilfredsstillende åbenhedskultur på den enkelte arbejdsplads, den enkelte offentligt ansattes individuelle behov for at ytre sig samt et ønske om at løse problemerne internt kan spille ind.

Det beskedne antal sager kan også skyldes, at mange konkrete sager løses lokalt, fordi der består et system eller en mulighed for at håndtere problematikken inden for organisationen. Andre årsager kan være manglende kendskab til rammerne for den ansattes ytringsfrihed samt arbejdspladsens konkrete økonomiske og organisatoriske situation, der kan påvirke den enkelte ansattes bevæggrunde og trang til ikke at ytre sig. En negativ reaktion over for én kollega kan virke negativt adfærdsregulerende i relation til de øvrige kolleger på samme arbejdsplads, uanset om det efterfølgende klargøres, at reaktionen var uberettiget.

Det er sandsynligt, at de nævnte faktorer har medvirket til, at antallet af konkrete sager, der kan dokumenteres, ikke har udviklet sig væsentligt siden 2006, men fortsat udgør et relativt beskedent antal sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte.

Åbenhedskulturen kan være forskellig på de enkelte offentlige arbejdspladser, og der er steder, hvor muligheden for åbent at drøfte forhold på arbejdspladsen bør være bedre. På den anden side er der også eksempler på, at sager, der reelt handler om samarbejdsvanskeligheder m v., bliver omtalt og beskrevet som sager, der handler om krænkelse af den offentligt ansattes ytringsfrihed.

Årsager til offentligt ansattes tilbageholdenhed med at ytre sig

I det omfang offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, skyldes det fortsat hovedsageligt identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt "skjult" sanktionering.

Selvom mængden af sager ikke er stor, er der fortsat næppe tvivl om, at det kan have store personlige omkostninger for den enkelte offentligt ansatte at være del i en sag, hvor en ytring fører til en uretmæssig reaktion fra ledelsens side, og at hver sådan sag derfor er en for meget.

Derudover tyder udvalgets gennemgang af større offentliggjorte undersøgelser på, at sager, hvor ansatte har ytret sig kritisk og er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner, kan medføre, at andre ansatte på den samme arbejdsplads vil være tilbageholdende med at ytre sig kritisk. Dette gælder formentlig uanset om det efterfølgende klargøres, at reaktionen var uberettiget.

Det er således udvalgets indtryk, at jo mere alvorlig sanktioneringen er, jo større er omfanget af frygten for sanktionering. De undersøgelser, som udvalget har gennemgået, synes dog også at vise, at de offentlige ansatte generelt forventer, at deres offentlige ytringer vil få negative konsekvenser i større omfang end tilfældet rent faktisk er. Det gælder navnlig frygten for egentlige ansættelsesretlige konsekvenser og i særdeleshed afskedigelser. Undersøgelsernes resultat bekræftes på dette punkt af udvalgets egen undersøgelse af konkrete sager, der viser, at der er tale om en relativ beskedne mængde sager, hvori offentligt ansattes ytringer får ansættelsesretlige konsekvenser.

Betydning af ansættelsessektor og de ansattes værdier

De offentliggjorte undersøgelser, som udvalget har gennemgået, tyder på, at der er forskel på offentligt ansattes tilbøjelighed til at ytre sig kritisk inden for forskellige områder.

Således er f.eks. Magisterforeningens medlemmer betydeligt mere tilbøjelige til at udtale sig kritisk om forholdene på deres arbejdsplads end FOAs og FTFs medlemmer. Dette har formentlig sammenhæng med, at færre magistre ifølge undersøgelserne oplever negative konsekvenser af at ytre sig offentligt. Der er også sandsynligt, at det kan have betydning, at der blandt magistrerne generelt er en opfattelse af, at det udgør en positiv værdi at ytre sig offentligt om forholdene på arbejdspladsen, mens der f.eks. blandt FOA-medlemmer synes at være en udbredt opfattelse af, at dette er illoyalt.

Udvalgets undersøgelse af konkrete sager viser i øvrigt en overvægt af sager om sanktionering af kritiske ytringer blandt fagprofessionelle i sektorer, hvor FOA-medlemmer navnlig er ansat.

Forholdet mellem eksterne og interne ytringer

Problemer mellem medarbejder og ledelse opstår ofte først, når en kritik bliver ekstern. Det er den enkelte offentligt ansattes valg, om han eller hun ønsker at ytre sin kritik internt eller eksternt, og flere afgørelser fra ombudsmanden viser, at det ikke kan forlanges, at medarbejderne skal gå til ledelsen med deres kritik først.

Der er samtidig meget, der tyder på, at de arbejdspladser, der er åbne over for kritik, og som skaber fora, hvor ansatte kan give deres mening til kende, også har færre sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget har i den forbindelse bl.a. noteret sig, at de offentligt ansatte i FOAs undersøgelser (spørgsmålet er ikke stillet i de øvrige undersøgelser, udvalget har gennemgået) i meget betydeligt omfang også frygtede negative konsekvenser, herunder ansættelsesretlige konsekvenser, af at ytre kritik internt.

Betydningen af ledelse

Det er udvalgets indtryk, at varetagelsen af ledelsesopgaven fortsat spiller en stor rolle for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Der er således divergerende holdninger til, hvad ledelsesopgaven omfatter hos forskellige grupper af offentligt ansatte. Blandt institutionsledere på mindre institutioner som børnehaver og børn- og ungeinstitutioner er der tilsyneladende en tendens til at identificere sig med institutionen og dens vilkår, mens der i den administrative og politiske ledelse stilles krav om, at alle ledere inden for en kommune eller en region indgår i et fælles ledelsesteam.

Anderledes gør det sig gældende på større institutioner, hvor ledelsesopgaven i højere grad er professionaliseret, og hvor der tilsyneladende fra ledelsens side stilles stærkere krav til korpssånden, og til at medarbejderne bidrager til at opretholde et konfliktfrit image udadtil. Eksempelvis kan nævnes hospitaler og lignende store institutioner.

Ledelsen er endvidere af betydning for, hvilken kultur der hersker på en arbejdsplads og meget taler for, at en ledelse, der tillader kritik, og som modtager kritik konstruktivt, vil understøtte en kultur, hvor medarbejderne kan give tilstrækkeligt udtryk for deres holdninger internt, og hvor egentlige sager derfor sjældent vil opstå.

Betydningen af ansattes placering i hierarkiet

De begrænsninger, der gælder af hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces, er afhængig af, hvor den pågældende arbejder i den offentlige sektor, og hvor i hierarkiet vedkommende er placeret.

Hovedreglen er, at jo tættere man er placeret på den politiske beslutningstager, jo mere begrænset er ens ytringsfrihed. I overensstemmelse hermed er der få eksempler på kritiske ytringer i offentligheden fra topledere i det offentlige. De sager, der er, angår i vidt omfang mere personlige holdninger til overordnede samfundsforhold, herunder generelle reformer, og ikke kritik af forhold med tilknytning til de pågældendes arbejdsplads.

Den samme tendens ses ikke blandt lavere placerede ledere og mellemledere. Der er f.eks. blandt institutionsledere en tendens til at identificere sig med institutionen og dens vilkår frem for med den politiske og administrative ledelse. Og det er i tråd hermed indtrykket, at f.eks. sådanne institutionsledere er mere tilbøjelige til at udtale sig kritisk i offentligheden end øvrige ansatte på institutionen. Det kan måske i den forbindelse spille ind, at institutionsledere mv. typisk har noget mere distance til deres overordnede i dagligdagen og ganske meget selvstændighed i deres opgaveudførelse. Af samme årsag er det formentlig mindre sandsynligt, at kritiske ytringer i offentligheden fra sådanne institutionsledere – f.eks. om besparelser på deres område – kan siges at lede til egentlige samarbejdsvanskeligheder med den administrative eller politiske ledelse. Fordelt på områder er tendensen særlig klar på børne- og ungeområdet og politi- og forsvarsområdet.

Sammenfattende er der belæg for at konkludere, at ledere og mellemledere generelt er mere tilbøjelige til at udtale sig kritisk i offentligheden end menige ansatte.

Udvalgets undersøgelse af konkrete sager viser endvidere, at der blandt det administrative personale, herunder forvaltningspersonellet, kun er to sager, der vedrører menige medarbejderes ytringer, og heraf angår den ene sag kun ytringer internt på arbejdspladsen. Der er endvidere kun en sag om sanktionering af ytringer fra ansatte i ministerier eller styrelser mv. (der er dog herudover en sag om for vidtgående restriktioner af de ansattes ytringsfrihed under en valgkamp). Udvalgets undersøgelse vedrører kun lovlige ytringer, der er blevet sanktioneret, og dette resultat siger derfor ikke i sig selv noget om, hvor ofte disse ansatte ytrer sig kritisk i offentligheden. Resultatet kan således være udtryk for, at der kun i meget begrænset omfang er sket uretmæssig sanktionering af lovlige ytringer i ministerierne, styrelserne mv. Resultatet kan dog også ses som udtryk for, at det administrative personale, herunder forvaltningspersonellet, er mere tilbageholdende med at udtale sig kritisk om ansættelsesstedet i offentligheden end andre grupper af offentligt ansatte. En sådan tilbageholdenhed må i givet

fald ses i lyset af, at disse medarbejdere i deres daglige arbejde er tættere på den politiske og administrative beslutningsproces end andre offentligt ansatte.

Loyalitetsbegrebet

Der er både i udvalgets undersøgelse af konkrete sager og i de offentliggjorte undersøgelser eksempler på, at såvel ledere som medarbejdere – i modstrid med retsstillingen på området – opfatter loyalitet som en pligt til ikke at udtale sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen.

Henvisning til loyalitet bruges bl.a. af ledelsen i en række af de sager, udvalget har gennemgået, som en uklar begrundelse for, at den ansatte med sine udtalelser har overtrådt grænserne for sin ytringsfrihed.

Ligeledes synes det at være en udbredt holdning, at de ansatte bør ytre sig om kritiske forhold internt, før de fremfører kritikken eksternt, samt at de ansatte ikke kan ytre sig om deres specifikke arbejdsfelt, medmindre der er tale om ulovligheder eller lignende.

Når loyalitetsbegrebet i visse tilfælde anvendes for vidtgående, kan det skyldes manglende forståelse af reglerne på området. Det kan dog måske også – i tråd med det, der er anført i FOAs 2013-undersøgelse – skyldes, at visse medarbejdere og ledere har en personlig opfattelse af, hvordan man bør opføre sig i forhold til sin arbejdsplads, der ikke nødvendigvis stemmer overens med reglerne på området. Det kan i den forbindelse nævnes, at der i udvalgets materiale er eksempler på ledere, der på den ene side kritiserer offentligt ansatte for at have ytret sig i offentligheden og på den anden side tilkendegiver, at den ansatte havde ret til at ytre sig.

Tryghed i ansættelsesforholdet mv.

Det forekommer nærliggende at antage, at tryghed i ansættelsen – og dermed mindre frygt for ansættelsesretlige sanktioner – gør medarbejdere mere villige til at ytre sig kritisk i offentligheden.

Udvalget finder på den baggrund også, at det er nærliggende at antage, at krisetider og sparerunder mv. kan reducere de offentligt ansattes vilje og tilbøjelighed til at ytre sig kritisk offentligt.

Det er ligeledes sandsynligt, at andre forhold på arbejdspladsen – f.eks. et øget stressniveau – kan påvirke de ansattes frygt for at møde negative konsekvenser ved at ytre sig kritisk offentligt.

4.6.3. Særligt om udviklingen siden 2006

Udvalgets gennemgang af konkrete sager, hvori offentligt ansatte bliver mødt med sanktioner på baggrund af lovlige ytringer, tyder ikke på, at der er sket nogen væsentlig udvikling i antallet af sådanne sager.

De offentliggjorte undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed, som udvalget har gennemgået, giver ligeledes ikke noget klart billede af, om offentligt ansatte er blevet mere tilbageholdende med at udtale sig kritisk om forholdene på deres arbejdsplads siden 2006. Undersøgelserne viser endvidere store forskelle fra område til område og er således ikke repræsentative for hele den offentlige sektor.

Nogle af resultaterne i de tre offentliggjorte undersøgelser peger i retning af, at lidt flere offentligt ansatte i dag frygter negative konsekvenser af at udtale sig kritisk i offentligheden, og at dette måske skyldes øget utryghed blandt de ansatte som følge af den økonomiske krise og de hermed forbundne sparereunder mv. i de seneste år.

Det samlede indtryk er, at offentligt ansatte udtaler sig kritisk i offentligheden i nogenlunde samme omfang, som i 2006, og at det er de samme tendenser, der gør sig gældende på området i dag, som i 2006.

I det omfang offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, synes det således hovedsageligt at skyldes identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder ”skjult” sanktionering.

Kapitel 5

Udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal belyse og vurdere de spørgsmål, der knytter sig til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget skal således efter kommissoriet med afsæt i betænkning 1472/2006 redegøre for reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, herunder navnlig udviklingen i praksis på området siden 2006. Udvalget skal ligeledes redegøre for erfaringerne med offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed og meddeleret siden 2006, herunder erfaringerne med de tiltag, der blev iværksat på baggrund af betænkning 1472/2006.

Udvalget skal i lyset heraf vurdere, om der er behov for lovgivning på området, herunder om der bør ske en lovfæstelse af gældende ret om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Udvalget skal endvidere vurdere, om der kan være behov for en styrket informations- og rådgivningsindsats eller for at iværksætte andre administrative tiltag med henblik på at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed, og hvordan dette i givet fald vil kunne ske. Det forudsættes i kommissoriet, at udvalget i forbindelse med sine overvejelser inddrager de synspunkter og forslag, som har været fremført siden 2006.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger i nærværende kapitel er baseret på de undersøgelser og overvejelser, der blev foretaget som led i betænkning 1472/2006, og på gennemgangen i kapitlerne 3 og 4 af henholdsvis udviklingen i retspraksis og erfaringerne med offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed og meddeleret siden afgivelsen af betænkning 1472/2006. Hertil kommer en vurdering af de initiativer, der er taget med henblik på at fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed siden afgivelsen af betænkning 1472/2006.

De undersøgelser, som udvalget har foretaget med henblik på belysning af de gældende reglers praktiske betydning, herunder udviklingen siden 2006, efterlader det indtryk, at offentligt ansatte fortsat i praksis anvender deres ganske vidtrækkende ytringsfrihed i forholdsvis begrænset omfang til at ytre sig kritisk om forholdene på deres arbejdsplads. Denne tilbageholdenhed kan have mange årsager, herunder at de ansatte identificerer sig med

deres ansættelsessted eller ikke ønsker at skabe et dårligt arbejdsklima, men det er også udvalgets indtryk, at tilbageholdenheden skyldes frygt for (uberettigede) karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult” sanktionering. Udvalget finder således, at forholdene for så vidt angår offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i praksis i det væsentlige svarer til forholdene i 2006. Der henvises nærmere til afsnit 4.6.2-3.

Udvalget har i det følgende overvejet behovet for yderligere lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret (afsnit 5.1), behovet for en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte (afsnit 5.2) og behovet for yderligere initiativer af vejledende karakter eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed (afsnit 5.3).

5.1. Vurdering af behovet for yderligere lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret

5.1.1. Lovfæstelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed

Normalt benyttes lovgivning i tilfælde, hvor man ønsker at ændre en bestående retstilstand eller at tydeliggøre allerede eksisterende regler.

Det er udvalgets opfattelse, at de gældende regler er udtryk for en i alt væsentligt fornuftig afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, ligesom de gældende reglers karakter af skønspregede afvejningsregler efter udvalgets opfattelse er en nødvendighed. Formålet med en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed vil i givet fald ikke skulle være at ændre den bestående retstilstand.

Det er som nævnt endvidere udvalgets indtryk, at offentligt ansatte generelt er tilbageholdende med at ytre sig kritisk i offentligheden om emner, der vedrører deres arbejdsplads eller fagområder.

Ved vurderingen af, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig, er det et centralt spørgsmål, i hvilket omfang der er sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det forhold, at ansatte afstår fra at ytre sig.

Det fremstår ligeledes som centralt at foretage en vurdering af, i hvilket omfang en yderligere lovfæstelse på dette område vil kunne have en vejledende værdi i relation til fastlæggelse af grænserne for offentligt ansattes

ytringsfrihed, herunder i hvilket omfang en lovfæstelse må antages at kunne stimulere offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

5.1.1.1. Betydningen af fraværet af formel lov

En sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det forhold, at ansatte afstår fra at ytre sig, vil kunne skyldes eventuelle juridiske uklarheder ved den nuværende reguleringsform. Den pågældende årsagssammenhæng vil endvidere være til stede, hvis offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af reguleringsformen som sådan (manglende lovfæstelse) eller på grund af reglernes juridiske indhold.

For så vidt angår spørgsmålet om eventuelle juridiske uklarheder ved den nuværende reguleringsform, er udgangspunktet – at offentligt ansatte på egne vegne har samme ret til ytringsfrihed som enhver anden borger – så klart, at det efter udvalgets opfattelse ikke i sig selv fordrer nogen yderligere lovregulering end den, der allerede findes i grundlovens § 77, hvorefter ”enhver” har ret til ytringsfrihed.

Med undtagelse af de modifikationer, der følger af reglerne i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser samt reglerne i straffelovens §§ 152-152 f og forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt, er de særlige begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte fastsat i en række uskrevede grundsætninger og principper, der i det væsentligste er udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand. For så vidt angår det nærmere indhold af disse grundsætninger og -principper henvises til kapitel 3, afsnit 3.1.4.9.

De nævnte grundsætninger og principper er gennem den meget omfattende ombudsmandspraksis blevet udviklet og fastlagt, således at retstilstanden – for så vidt angår reglernes juridiske indhold – i dag må siges at være ganske klar. Reglerne er desuden beskrevet i Justitsministeriets Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra 2006 og Vejledning om god adfærd i det offentlige, der i 2007 blev afgivet af Finansministeriet, Personalestyrelsen, (nu Moderniseringsstyrelsen) i samarbejde med KL og Danske Regioner

Indholdet af de ovennævnte grundsætninger og principper indebærer imidlertid, at fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed hviler på en skønsmæssig afvejning af en række forskellige hensyn og momenter. Afvejningen beror på en meget konkret vurdering i det enkelte til-

fælde og er ligeledes præget af de enkelte sagers særlige omstændigheder. Det er således ikke muligt at foretage en fast rubricering af alle de tilfælde, hvor spørgsmålet om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed kan blive aktuelt, således at man ud fra en sådan rubricering på forhånd kan angive udfaldet af hvert enkelt tilfælde.

Dette er imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke udtryk for, at der er uklarheder forbundet med de gældende reglers juridiske indhold, men derimod en naturlig konsekvens af reglernes karakter, der som sagt hviler på en skønspæget afvejning i hvert enkelt tilfælde.

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold er medvirkende årsag til, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, viser udvalgets undersøgelser, at det hovedsageligt er andre faktorer, der er afgørende for, at ansatte vælger ikke at ytre sig, herunder at de ansatte identificerer sig med deres ansættelsessted, ikke ønsker at skabe et dårligt arbejdsklima, eller frygter (uberettigede) karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult” sanktionering. Der henvises nærmere til kapitel 4, afsnit 4.6.2.

Det synes således ikke at være den gældende reguleringsform eller ytringsfrihedsreglernes juridiske indhold, der afholder offentligt ansatte fra at ytre sig.

Sammenfattende finder udvalgsflertallet på baggrund af beskrivelsen af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed samt udvalgets undersøgelser vedrørende reglernes praktiske betydning således ikke at kunne konstatere en sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det faktum, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig.

Et *mindretal* bestående af *Dansk Journalist Forbund*, *Danske Medier* og *Michael Gøtze* finder, at det ikke kan udelukkes, at der kan være en vis sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det faktum, at offentligt ansatte fortsat i vidt omfang afstår fra at ytre sig. Der henvises i den forbindelse til mindretallets udtalelse i afsnit 5.1.1.3.

5.1.1.2. Mulig vejledende værdi af en lovfæstelse

Udvalget har endvidere overvejet, i hvilket omfang en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed vil kunne bringe yder-

ligere klarhed vedrørende den gældende retstilstand, herunder i hvilket omfang en sådan lovfæstelse vil kunne have en vejledende værdi.

Udvalget har i den forbindelse for det første overvejet en lovregulering på et meget overordnet niveau.

En sådan lovregulering ville kunne udgøres af en lovbestemmelse, der fastslog, at offentligt ansatte har samme ret som andre borgere til at ytre sig som privatpersoner. Hertil skulle knyttes en undtagelsesbestemmelse, hvorefter retten til ytringsfrihed dog kan undergives særlige begrænsninger, i det omfang navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det. Bestemmelsen kunne f.eks. udformes således:

”§ x. Ansatte inden for den offentlige forvaltning har som privatpersoner ytringsfrihed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke i det omfang, det følger af anden lovgivning, eller hvis hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne eller andre væsentlige hensyn i særlige tilfælde tilsiger det.”

Lovforslagets bemærkninger skulle i givet fald indeholde en præcisering af, at der ikke med den foreslåede bestemmelse er tilsigtet ændringer i den gældende retstilstand, og at grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed fortsat skal fastlægges efter de kriterier, der er blevet udviklet gennem administrativ praksis samt praksis fra Folketingets Ombudsmand og domstolene. I tilknytning hertil vil lovforslagets bemærkninger skulle indeholde en relativ detaljeret beskrivelse af denne praksis. En sådan lovbestemmelse ville indeholde et signal om politisk opbakning til ytringsfrihedsinstituttet i relation til offentligt ansatte, ligesom bestemmelsen ville kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Det kan næppe heller udelukkes, at en sådan lovregulering ville kunne have en vis positiv indvirkning på myndighedernes forståelse for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner.

Udvalget har for det andet overvejet en lovregulering, der – i tilknytning til den netop nævnte meget overordnede lovregulering – på en mere detaljeret måde beskriver de momenter, der ifølge ombudsmandspraksis mv. lægges vægt på ved den konkrete vurdering af, om navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i det enkelte tilfælde kan begrunde begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed.

En sådan lovregulering ville – i tilknytning til den ovenfor nævnte meget overordnede lovregulering – skulle indeholde en angivelse af, at der ved den konkrete vurdering skal lægges vægt på 1) ytringens indhold og form, 2) ytringens emne, 3) hvem der ytrer sig, samt 4) hvornår ytringen fremsættes. Hertil ville tillige skulle knyttes en bestemmelse om, at hvis en ytring konkret må anses for retmæssig, kan ytringen ikke danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, herunder straf- og disciplinæransvar, fra ansættelsesmyndighedens side, ligesom ytringen ikke i sig selv kan danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

Det er som nævnt udvalgets opfattelse, at den ovenfor skitserede lovregulering – selv om den ikke indebærer ændringer af den gældende retstilstand – vil være et signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det er imidlertid samtidig udvalgsflertallets vurdering, at de to skitserede typer af lovregulering ikke fra en praktisk betragtning vil give bedre vejledning om reglernes indhold end den nuværende reguleringsform.

Et *mindretal* bestående af *Dansk Journalistforbund*, *Danske Medier* og *Michael Götze* finder, at en lovfæstelse vil kunne facilitere offentligt ansattes indsigt i reglernes indhold, idet de ovenfor skitserede typer af lovregulering vil medføre en mere overskuelig og samlet indgang til de relevante regler og praksis. Disse medlemmer finder herved, at det ikke kan udelukkes, at en lovfæstelse ud fra en praktisk betragtning kan have en vejledende værdi. Der henvises i den forbindelse til mindretallets udtalelse i afsnit 5.1.1.3.

5.1.1.3. Udvalgets anbefalinger

Som nævnt hviler fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed efter den gældende retstilstand på en skønspregt afvejning af en række forskellige hensyn.

Det er udvalgets vurdering, at de forskellige hensyn samt den indbyrdes afvejning heraf vanskeligt lader sig præcisere ved skrevne regler, på en måde så forståelsen væsentligt ville lettes i forhold til den nuværende reguleringsform, hvor indholdet af retstilstanden må betegnes som værende ganske klar. En lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed vil således efter udvalgets vurdering ikke betyde, at retstilstanden vil blive klarere.

I relation til spørgsmålet om lovfæstelse af de gældende regler, er det endvidere værd at bemærke, at det, som tidligere nævnt, ikke synes at være den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold, der er årsag til, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, men derimod identifikation med arbejdspladsen, fejlopfattelse af loyalitetspligten, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Som nævnt er det udvalgets opfattelse, at en lovfæstelse vil indeholde et signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed, ligesom en lovfæstelse vil kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Det kan ikke udelukkes, at disse positive aspekter vil kunne have en stimulerende effekt på offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed. Udvalget skal herved pege på, at noget kunne tale for, at det signalmæssige budskab om offentligt ansattes ret til ytringsfrihed vil kunne give de ansatte en større tillid til, at de har en sådan ret, og samtidig også have en vis positiv indvirkning på myndighedernes forståelse for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Udvalget finder således, at det ikke kan udelukkes, at en lovfæstelse, hvis indhold har overvejende signalmæssig karakter, vil kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at ansatte ikke ytrer sig, så som frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at frygten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygten for karrieremæssige konsekvenser grundlæggende er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en lovfæstelse af de gældende regler. Det er udvalgets opfattelse, at det med hensyn til sådanne negativt betonedede årsager først og fremmest er et spørgsmål om at skabe en holdningsændring – både blandt de ansatte og ledelsen. Det afgørende er, at der anlægges en positiv synsvinkel i relation til ansattes ytringsfrihed, således at ansattes ytringer betragtes som et middel til nuancering af debatten og til forbedringer i den offentlige sektor. Der bør derfor skabes en åben arbejdspladskultur, hvor der hersker forståelse for de ansattes ret til at fremkomme med interne såvel som eksterne ytringer. Ledelsen spiller her en vigtig rolle med henblik på at tydeliggøre, at meningstilkendegivelser, der ligger inden for grænserne af de ansattes ytringsfrihed, ikke vil få negative konsekvenser, hvad enten de fremsættes internt eller eksternt.

Udvalget skal endelig understrege det positive aspekt, at den nuværende reguleringsform gennem ombudsmandspraksis på en smidig måde har kunnet tilpasse sig den samfundsmæssige udvikling og normdannelse samt

de konkrete sagers ofte særegne omstændigheder. Mulighederne for en løbende udvikling og tilpasning af reglerne vil efter udvalgets vurdering forringes ved en meget detaljeret lovfæstelse af de gældende regler, idet en sådan regulering naturligt vil blive mere ”firkantet” og mindre smidig.

En lovfæstelse, som skitseret ovenfor i afsnit 5.1.2.2, vil endvidere efter *udvalgsflertallets* opfattelse ikke give bedre vejledning om reglernes indhold end den nuværende reguleringsform, og udvalgsflertallet har derfor ikke fundet anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Et *mindretal* bestående af *Dansk Journalist Forbund*, *Danske Medier* og *Michael Götze* anbefaler en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Mindretallet er som udgangspunkt enig i, at den gældende retstilstand er udtryk for en i alt væsentligt fornuftig afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed. Formålet med en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er således ikke at ændre den bestående retstilstand men derimod at tydeliggøre, at offentligt ansattes grundlovssikrede ret til ytre sig om emner af samfundsmæssig interesse nyder en udstrakt beskyttelse, der sætter klare rammer for, hvorvidt en lovlig ytring efterfølgende kan sanktioneres eller ej.

Det er mindretallets opfattelse, at en lovfæstelse vil indeholde et nødvendigt og værdifuldt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Der kan anføres en række argumenter til støtte for anbefalingen:

Offentligt ansattes ytringsfrihed er som udgangspunkt baseret på Grundlovens § 77 og den beskyttelse, som følger heraf. Det er dog velkendt, at Grundlovens § 77 beskytter den formelle ytringsfrihed, men ikke umiddelbart indeholder en beskyttelse af den materielle ytringsfrihed, således som det f.eks. er tilfældet med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Den ganske vidtstrakte ytringsfrihed, som offentligt ansatte i praksis nyder, følger således i hovedsagen ikke af Grundlovens ordlyd, men i stedet af andre retskilder, herunder en række uskrevne grundsætninger og principper, der i det væsentligste er udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand. Mindretallet finder imidlertid, at det er problematisk, at der

ikke er en overordnet lov, som klart og tydeligt fastslår, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, som går videre end forbuddet mod indførelsen af censur eller andre forebyggende foranstaltninger, som følger af Grundlovens § 77.

Mindretallet finder, at det ikke kan udelukkes, at der kan være en vis sammenhæng mellem fraværet af formel lov om offentligt ansattes ytringsfrihed, og det faktum, at offentligt ansatte fortsat i vidt omfang afstår fra at ytre sig.

Mindretallet kan konstatere, at de undersøgelser, som udvalget har gennemgået, samt de sager (eller mangel på samme), der har været siden 2006, efterlader det klare indtryk, at offentligt ansatte fortsat anvender deres ytringsfrihed i begrænset omfang til at ytre sig kritisk om forholdene på deres arbejdspladser. Den informationsindsats, som udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret anbefalede i sin betænkning i 2006, har tilsyneladende ikke været tilstrækkelig til at stimulere de offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed.

Ovennævnte undersøgelser giver endvidere indtryk af, at der fortsat er behov for dels at udbrede kendskabet til den ganske vidtgående ytringsfrihed, som offentligt ansatte nyder såvel blandt de ansatte som i ledelsen, dels at fastslå, at de ansattes ret til at fremkomme med lovlige meningstilkendegivelser i det offentlige rum, skal respekteres af myndigheden. En holdningsændring på de offentlige arbejdspladser, der medvirker til, at der anlægges en positiv vinkel på ansattes brug af deres ytringsfrihed til at nuancere debatten og til at medvirke til forbedringer i den offentlige sektor, er påkrævet. Dette kommer som bekendt ikke af sig selv, men kræver tid og vedholdenhed.

Mindretallet finder ikke, at administrative tiltag i sig selv er tilstrækkelige, hvis man ønsker at ændre de offentligt ansattes og myndighedernes syn på og tilgang til offentligt ansattes ret til at anvende deres ytringsfrihed. Dertil kommer, at det kan være komplekst for de offentligt ansatte at sætte sig ind i, hvad deres rettigheder og retsstilling er, når de ønsker at ytre sig, og en kodificering af gældende ret vil være et værdifuldt og konstruktivt bidrag hertil.

Som nævnt er det mindretallets opfattelse, at en lovfæstelse vil indeholde et vigtigt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed. Mindretallet finder det sandsynligt, at en lovfæstelse og kodificering bl.a.

vil kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig og i forlængelse heraf have en stimulerende effekt på offentligt ansattes faktiske anvendelse af deres ytringsfrihed. En lovfæstelse af de overordnede rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed vil sidst men ikke mindst give en tiltrængt og mere overskuelig indgang til de relevante regler, praksis og vejledning om det nærmere indhold af denne ret. Det forudsættes i den forbindelse, at den gældende retstilstand, herunder Folketingets Ombudsmands praksis på området, beskrives indgående i bemærkningerne til loven i forbindelse med den anbefalede lovfæstelse.

Mindretallet tilslutter sig en overordnet lovregel som f.eks. den, der er beskrevet i afsnit 5.1.1.2. Mindretallet har herved lagt vægt på, at en overordnet lovregulering vil give mulighed for en løbende udvikling og tilpasning af reglerne i takt med f.eks. domspraksis og ombudsmandspraksis.

5.1.2. Behovet for lovgivning om reglerne om offentligt ansattes meddeleret

Ved meddeleret for offentligt ansatte forstås i overensstemmelse med afgrænsningen i betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret 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, jf. betænkningens side 101.

Der 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. Der findes imidlertid 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 meddeleret” følger af forskellige regler, jf. herom umiddelbart nedenfor i afsnit 5.1.2.1.

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte er således i nogen grad sammenfaldende, ligesom det bemærkes, at ytringer om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler jævnligt også betegnes som ”whistleblowing”, jf. herom nærmere kapitel 6.

5.1.2.1. Behovet for ændringer i reglerne om offentligt ansattes meddeleret

Offentligt ansatte har efter de gældende regler 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 varetægelse af åbenbar almeninteresse 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 meddeleret).

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 eller fagligt uforsvarlige forhold, jf. nærmere kapitel 3, afsnit 3.2.2. Offentligt ansatte har således også en ”intern meddeleret”. 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.

Som det fremgår, har offentligt ansatte – 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 spørgsmålet om en meddeleret derfor, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive fortrolige oplysninger i de omhandlede tilfælde.

Det er netop dette spørgsmål, som straffelovens § 152 e omhandler. Bestemmelsen i straffelovens § 152 e fastslår således, at offentligt ansatte har

en ”meddeleret”, hvis den ansatte er forpligtet til at videregive oplysningerne, eller i tilfælde hvor den ansatte handler i berettiget varetægelse 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, fremgår det af kapitel 3, afsnit 3.3.1, at offentlige myndigheder ikke må indhente oplysninger – hverken eksternt eller internt – hvis der ikke er et sagligt grundlag herfor. Dette medfører formentlig som udgangspunkt, at en offentlig myndighed ikke må igangsætte nærmere undersøgelser af en ansats identitet 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.

En myndighed kan dog formentlig i visse tilfælde have en saglig interesse i at kende en ansats identitet, herunder hvis det er nødvendigt for at kunne undersøge en anonym anmeldelse om ulovligheder mv. Der kan f.eks. tænkes at foreligge et sagligt grundlag for at undersøge en anonym anmelders identitet i en situation, hvor anmelderen må formodes i ond tro at have rettet uberettigede beskyldninger mod andre ansatte. En myndighed er derfor næppe generelt forhindret i at foretage visse undersøgelser af en anmelders identitet, såfremt det vurderes at være sagligt, nødvendigt og proportionalt i det enkelte tilfælde, men det er klart, at sådanne undersøgelser ikke må ske med henblik på at kunne udøve negative ledelsesreaktioner over for en ansat, der har fremsat lovlige ytringer.

Der findes ikke i gældende ret et forbud for medierne mod at afsløre identiteten på deres kilder. Blandt de ansatte ved medierne hersker der dog utvivlsomt en fast norm om, at kilders identitet skal beskyttes, og et sådant forbud kan derfor i praksis synes overflødigt.

De gældende regler om vidnefritagelse for ansatte ved medierne i retsplejelovens § 172, hvorefter ansatte ved medierne kun under ganske særlige omstændigheder kan tvinges til at afgive vidneforklaring for retten om identiteten på deres kilder, synes således at udgøre et tilstrækkeligt værn mod, at identiteten på en ansat, der har udtalt sig til eller videregivet oplysninger til pressen om ulovligheder mv. inden for den offentlige forvaltning, får afsløret sin identitet af ansatte ved medierne. Opmærksomheden skal her henledes på, at der i sager, som omhandler overtrædelse af straffe-

lovens §§ 152-152 c om tavshedspligt, ikke kan pålægges vidnepligt, 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, fremgår det af kapitel 3, afsnit 3.2.5, 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). Den ansættelsesretlige beskyttelse i anledning af udøvelse af meddeleretten er derfor sammenfaldende med den ansættelsesretlige beskyttelse i forbindelse med offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i øvrigt.

Idet offentligt ansatte således allerede efter den gældende retstilstand har en ”meddeleret”, finder udvalget ikke, at der foreligger et behov for at fastsætte nye regler om meddeleret.

5.1.2.2. Behovet for lovfæstelse af de gældende regler om meddeleretten

Som det fremgår af afsnit 5.1.2.1, finder udvalget ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddeleret.

Udvalget har dog overvejet, i hvilket omfang det ville være muligt og hensigtsmæssigt at lovfæste reglerne om offentligt ansattes meddeleret i en samlet form.

Udvalget har i den forbindelse – for det første overvejet en lovfæstelse af den gældende retstilstand på et meget overordnet niveau.

En sådan lovregulering ville kunne tage form af en lovbestemmelse, der fastslog, at en retmæssig videregivelse af oplysninger om ulovlig forvaltning og anden uredelighed i den offentlige forvaltning ikke i sig selv kan mødes med negative ansættelsesmæssige konsekvenser.

I hvilket omfang, der er tale om en lovlig videregivelse, ville stadig skulle afgøres efter de ulovbestemte regler herom. Bestemmelsen ville således

ikke indeholde nogen nærmere normering af eller vejledning om, hvornår en videregivelse er retmæssig.

En sådan lovbestemmelse kunne imidlertid have en signalværdi, der ville kunne medvirke til at skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes meddeleleret, og en sådan bestemmelse kunne måske derved også stimulere offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleleret.

Udvalget har endvidere overvejet en lovregulering, der mere detaljeret regulerer omfanget af offentligt ansattes adgang til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter i tilfælde af ulovligheder mv.

En sådan regulering ville skulle fastlægge følgende forhold: 1) hvem må videregive oplysninger, 2) hvem må oplysningerne videregives til, 3) hvilke typer forhold må der meddeles oplysninger om, 4) hvilke nærmere betingelser gælder for videregivelsen, og 5) hvilke typer oplysninger må der videregives.

Det centrale spørgsmål ved en sådan regulering ville være afgrænsningen af de tilfælde, hvor meddeleleretten udløses (de ovenfor nævnte punkt 3 og 4). En afgrænsning heraf ville imidlertid være forbundet med betydelige vanskeligheder.

Der kunne efter omstændighederne søges foretaget en opregning af, hvilke typer forhold der kan meddeles oplysninger om, f.eks. ulovligheder, uredeligheder, åbenbart misbrug af offentlige midler, groft dårlig ledelse, alvorlig og specifik fare for liv, sundhed og miljøet mv., ligesom der ville kunne søges fastsat nærmere angivne krav til den ansattes agtsomhed, f.eks., at den ansatte har rimelig grund til at tro, at de pågældende forhold foreligger eller lignende.

For ikke at begrænse den allerede eksisterende meddeleleret, måtte der nødvendigvis være tale om angivelse af helt generelle betingelser for meddelelerettens udløsning. I konkrete situationer er det imidlertid i mange tilfælde langt fra åbenbart, hvornår et forhold f.eks. er ulovligt eller udgør åbenbart misbrug af offentlige midler, ligesom den ansattes agtsomhed fortsat i praksis vil skulle bero på en konkret vurdering i den enkelte situation.

En regulering af den omhandlede karakter ville ikke give nogen nærmere vejledning om, hvornår meddeleleretten udløses i konkrete situationer. Dette vil netop være meget afhængig af de konkrete omstændigheder i den enkelte

te tilfælde, som der ikke vil kunne tages højde for ved en lovregulering, der nødvendigvis må have en mere generel karakter. Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at det vil være vanskeligt at udfærdige en lovbestemmelse, der i praksis giver en væsentlig bedre vejledning om, hvornår videregivelse af fortrolige oplysninger må anses for berettiget, end bestemmelsen i straffelovens § 152 e.

5.1.2.3. Udvalgets anbefalinger om behovet for lovgivning om reglerne om offentligt ansattes meddeleret mv.

Som det fremgår af afsnit 5.1.2.1, finder *udvalget* ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddeleret. Udvalget skal i den forbindelse fremhæve, at offentligt ansatte – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger – har en vidtgående adgang til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

Udvalget finder, som anført i afsnit 5.1.2.2, endvidere ikke at der ved en lovregulering af offentligt ansattes meddeleret – uden risiko for at begrænse den eksisterende meddeleret – kan foretages en så præcis afgrænsning af de tilfælde, hvor meddeleretten udløses, at der vil kunne tages højde for de forskellige sagers konkrete omstændigheder. En nærmere lovregulering vil således efter udvalgets vurdering i praksis ikke give bedre vejledning om, hvornår videregivelse af fortrolige oplysninger må anses for berettiget, end bestemmelsen i straffelovens § 152 e.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at det næppe har været manglen på en (mere præcist) lovfæstet meddeleret, der i visse sager har været årsagen til, at der ikke på et tidligere tidspunkt er tilgået offentligheden informationer om ulovligheder mv. Som det er tilfældet ved offentligt ansattes kritiske ytringer, tyder alt på, at det i stedet er andre forhold – navnlig frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser – der afholder ansatte fra at videregive oplysninger til pressen mv. i de omhandlede tilfælde.

Som anført finder udvalget imidlertid ikke at kunne udelukke, at en lovregulering, der hovedsageligt vil have signalmæssig karakter, vil kunne have en stimulerende effekt på offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleret, idet en sådan lovregulering måske vil kunne reducere de negativt betegnede årsager til, at ansatte eventuelt måtte afstå fra at benytte sig af deres

meddeleret, så som frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er dog udvalgets opfattelse, at frykten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frykten for karrieremæssige konsekvenser er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en nærmere lovregulering af en meddeleret.

Udvalgets skal samtidig særligt understrege betydningen af den ansattes ret – og i visse tilfælde pligt – til at underrette internt om ulovlige eller fagligt uforsvarlige forhold.

I de tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler, vil det formentlig typisk være sådan, at ansatte, som bliver bekendt med, at sådanne forhold muligvis foreligger, vil underrette internt inden for myndigheden, således at der kan rettes op på forholdene. Såkaldte ”skandalesager”, hvor de pågældende ulovligheder mv. først på et meget sent tidspunkt bliver offentligheden bekendt, vil således kun opstå i de tilfælde, hvor topledelsen har villet dække over forholdene eller ikke har udvist rettidig omhu med hensyn til at løse problemerne. Sådanne ekstreme situationer kan man efter udvalgets opfattelse ikke gardere sig mod ad lovgivningens vej.

Udvalget finder således ikke anledning til at anbefale, at der indføres nye regler i lovgivningen om indholdet af offentligt ansattes meddeleret.

Udvalget skal afslutningsvis bemærke, at det – af hensyn til at sikre oplysning – i øvrigt kan være hensigtsmæssigt at indsætte et afsnit om meddele retten i Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Ved en eventuel kommende revision af Vejledning om god adfærd i det offentlige bør det ligeledes overvejes at indsætte et sådant afsnit i tilknytning til redegørelsen om offentligt ansattes ytringsfrihed.

5.2. Vurdering af behovet for særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse

5.2.1. Generelt om særlig regulering af ansættelsesretlig beskyttelse

Omfanget af offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer, er ikke

som sådan et spørgsmål om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret.

Den ansættelsesretlige beskyttelse har dog nær sammenhæng med grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret, og det kan på baggrund af udvalgets undersøgelser ikke udelukkes, at der findes offentligt ansatte, som reelt har et ønske om at ytre sig kritisk om deres egne arbejdsområder, men som afstår herfra navnlig på grund af frygt for ansættelsesmæssige og karrieremæssige konsekvenser.

Udvalget har derfor overvejet, om der er behov for at indføre en særlig ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i tilfælde, hvor en negativ ansættelsesretlig reaktion er foretaget på grund af retmæssige ytringer. Udvalgets generelle overvejelser herom følger umiddelbart nedenfor. I tilknytning hertil har udvalget overvejet, hvilke initiativer der i givet fald ville kunne tages. Det drejer sig om fastsættelse af særlige regler om mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse (afsnit 5.2.2), om fastsættelse af særlige bevisbyrderegler (afsnit 5.2.3) og om fastsættelse af særlige regler om godtgørelse (afsnit 5.2.4). Formålet med fastsættelse af sådanne regler skulle i givet fald være, at eksistensen af en bedre ansættelsesretlig beskyttelse kunne stimulere de ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i tilfælde, hvor de ansatte reelt har et ønske om at ytre sig, men af frygt for ansættelsesmæssige konsekvenser afstår herfra.

Det bemærkes, at hvis en offentligt ansat f.eks. afskediges på grund af retmæssige ytringer i sig selv, vil der være tale om en uberettiget afskedigelse. Konsekvenserne af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner vil skulle afgøres efter de almindelige ansættelsesretlige regler herom, jf. nærmere kapitel 3, afsnit 3.3.3.

De gældende ansættelsesretlige regler regulerer således allerede konsekvenserne af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner. Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – der således markerer, at visse typer af reaktioner anses for at være mere ”alvorlige” end andre – kræver særligt tungtvejende grunde.

Tre medlemmer af udvalget (*Jens Peter Christensen (formand), KL og Danske Regioner*) skal herefter udtale:

Der er ikke tvivl om, at sager, hvor offentligt ansatte uberettiget mødes med negative ledelsesreaktioner på grund af retmæssige ytringer, kan have store personlige konsekvenser for de pågældende. Udvalgets undersøgelser – som anført i kapitel 4, afsnit 4.6 – viser dog, at omfanget af sager, hvor offentligt ansatte mødes med negative ledelsesreaktioner, er beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte.

Der er således efter disse medlemmers opfattelse ikke noget, som tyder på, at der generelt er tale om et omfangsrigt problem vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, og der kan derfor heller ikke anføres væsentlige argumenter for eksistensen af et aktuelt behov for indførelse af nye regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Ytringsfrihed er en grundlæggende rettighed i et demokratisk samfund, og der er derfor ikke nogen tvivl om, at uberettigede indgreb heri bør undgås, ligesom samfundets generelle interesse i, at den offentlige debat er så nuanceret som muligt, taler for, at offentligt ansatte ytrer sig i det omfang, de selv måtte have et reelt ønske herom.

Som anført ovenfor er det det samlede udvalgs opfattelse, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – der således markerer, at visse typer af reaktioner anses for at være mere ”alvorlige” end andre – kræver særligt tungtvejende grunde. Ovennævnte medlemmer finder ikke, at der på baggrund af antallet af sager om offentligt ansattes ytringsfrihed kan anføres væsentlige argumenter for eksistensen af et aktuelt behov for indførelse af nye regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse. Medlemmerne finder det herudover ikke helt oplagt – uden en nærmere gennemgang af de mange andre forskellige kategorier af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses som mere ”alvorlig” end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner.

Hertil kommer, at det efter ovennævnte medlemmers opfattelse næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Der er således ikke grundlag for at antage, at det i væsentligt omfang er fraværet af en særlig ansættelsesretlig beskyttelse mod afskedigelse, der får offentligt ansatte til at være tilbageholdende med offentligt at ytre sig kritisk om egne arbejdsområder og forholdene på deres arbejdsplads. Når offentligt ansatte i praksis er tilbageholdende med at

ytre sig, skyldes det navnlig identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for (uberettigede) karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult sanktionering”.

Otte medlemmer af udvalget (*Dansk Journalistforbund, Danske Medier, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF, Michael Gøtze og Søren Højgaard Mørup*) udtaler:

Disse medlemmer er af den opfattelse, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig – eller er tilbageholdende hermed – på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner. Medlemmerne finder grund til at udtrykke bekymring herover og bemærker i den forbindelse, at udvalgets undersøgelser har vist, at forholdene på området ikke er blevet bedre siden 2006 på trods af de initiativer, der blev taget som opfølgning på betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelseret. Undersøgelserne underbygger derimod efter disse medlemmers opfattelse, at offentligt ansatte i vidt omfang frygter negative ledelsesreaktioner, herunder såkaldt ”skjult sanktionering”, ved at udtale sig kritisk i offentligheden om forhold vedrørende deres arbejdsområde.

Medlemmerne mener, at der er en sammenhæng mellem denne omstændighed og den forholdsvis ringe beskyttelse, der gælder for offentligt ansatte med hensyn til usaglige sanktioner.

På denne baggrund anbefaler disse medlemmer, at der indføres regler i lovgivningen med det formål at give de offentligt ansatte en bedre ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor en lovlig ytring eller meddelelse om kritikværdige/ulovlige forhold er blevet mødt med en usaglig negativ ledelsesreaktion. Det er medlemmernes opfattelse, at dette vil have en gavnlig præventiv effekt, således som det har vist sig på andre områder (f.eks. i ligebehandlingsspørgsmål), hvor en sådan regulering er gennemført. Endvidere vil en øget ansættelsesretlig beskyttelse kunne sende et politisk signal om opbakning til offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i praksis, hvilket i sig selv vil kunne fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Det bemærkes, at disse medlemmer er delt med hensyn til, hvilke konkrete initiativer der findes hensigtsmæssige at tage for at øge den ansættelsesretlige beskyttelse. Der henvises i den forbindelse til afsnit 5.2.2, 5.2.3 og 5.2.4.

6 medlemmer af udvalget (*repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integrations og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand*) finder, at der ikke bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse og regler om omvendt bevisbyrde i sager om afskedigelse mv. på grund af retmæssige ytringer. Der henvises til afsnit 5.2.2 og afsnit 5.2.3.1 nedenfor.

Disse medlemmer fremsætter imidlertid ikke anbefalinger om, hvorvidt der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om delt bevisbyrde og øget godtgørelse i sager om afskedigelse mv. på grund af retmæssige ytringer.

Ministeriernes repræsentanter i udvalget har således meddelt, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til, om der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om delt bevisbyrde og øget godtgørelse i sager om afskedigelse mv. på grund af retmæssige ytringer, før udvalget har afgivet sin betænkning.

Repræsentanterne for Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand finder, at der både kan anføres argumenter for og imod indførelse af en øget ansættelsesretlig beskyttelse i form af regler om delt bevisbyrde og øget godtgørelse, og at det må bero på en politisk afvejning, om der eksisterer sådanne særligt tungtvejende grunde til, at ansættelsesretlig særregulering på dette område er påkrævet.

5.2.2. Regler om mulighed for dom for fortsat ansættelse

Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 3.3.3, sanktioneres uberettiget afskedigelse efter praksis med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation. Hvis en offentligt ansat uberettiget afskediges på grund af dennes retmæssige ytringer, vil dette således normalt ikke kunne føre til, at den afskedigede kan forblive i eller skal genansættes i sin stilling.

Som det ligeledes fremgår af kapitel 3, afsnit 3.3.3, findes der på visse områder særlige bestemmelser om ansættelsesforholdets opretholdelse eller genoprettelse i anledning af uberettiget afskedigelse, jf. foreningsfrihedslovens § 4, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 443 af 13. juni 1990 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold), ligebehandlingslovens § 16, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 645 af 6. juni 2011 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov

mv.), og ligelønslovens § 3, stk. 3, 1. pkt. (lovbekendtgørelse nr. 899 af 5. september 2008 om lige løn til mænd og kvinder).

Baggrunden for foreningsfrihedslovens § 4 er ifølge bestemmelsens forarbejder, at der i årene forud for lovforslagets fremsættelse havde været en lang række tilfælde, hvor lønmodtagere i strid med de gældende regler blev afskediget på grund af de pågældendes organisationsforhold eller mangel på samme. Forslag til § 16, stk. 1, i ligebehandlingsloven blev fremsat på baggrund af en folketingsbeslutning af 2. juni 1987, hvorefter Folketinget som led i en generelt forbedret ansættelsesretlig beskyttelse af gravide kvinder og kvinder og mænd på barselsorlov bl.a. opfordrede regeringen til at fremsætte lovforslag, der ville indebære mulighed for påbud om genansættelse. Baggrunden for ligelønslovens § 3, stk. 3, 1. pkt., var ifølge bestemmelsens forarbejder, at en undersøgelse fra LO og fagforbundene af ligestillingssituationen i Danmark bl.a. havde vist, at der var markante forskelle på gennemsnitslønninger for mænd og kvinder.

Udvalget har overvejet, i hvilket omfang det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte lignende regler om muligheden for opnåelse af dom for fortsat ansættelse i tilfælde, hvor uberettiget afskedigelse er sket på grund af den ansattes ytringer, herunder den ansattes anvendelse af meddeleleretten.

For indførelsen af sådanne regler kan anføres, at en mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse eventuelt vil kunne have en præventiv effekt i relation til ansættelsesmyndigheden, idet sådanne regler vil signalere, at man ikke uden videre kan betale sig fra at afskedige ansatte, der har ytret sig kritisk om egne arbejdsforhold. Endvidere vil en mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse eventuelt kunne have en positiv effekt på ansattes benyttelse af deres ytringsfrihed, idet de ansatte muligvis kan antages at ville føle sig mere sikre på ikke at blive afskediget på grund af deres ytringer.

Da årsagen til afskedigelse i tilfælde af den ansattes ytringer netop vil være den ansattes kritiske ytringer, vil der i sådanne situationer ofte være opstået et meget stærkt modsætningsforhold og en optrappet konfliktsituation mellem den enkelte ansatte personligt og ledelsen. Disse modsætningsforhold og konfliktsituationer vil formentlig i almindelighed være mere eskalerede og have mere personlig karakter, end hvis afskedigelsen skyldes f.eks. løn- eller ligebehandlingsforhold.

Det anførte vil navnlig have relevans i mindre organisationer med tætte samarbejdsrelationer. I større organisationer – der ofte også vil være opdelt i mindre enheder (som f.eks. kontorer og udvalg) – vil eventuelle modsætningsforhold og konfliktsituationer i visse tilfælde kunne løses ved forflyttelse eller overførsel til andet arbejde, hvilket den omhandlede regulering ikke vil være til hinder for. Det må imidlertid antages, at den ansatte i mange tilfælde også vil opleve forflyttelse og overførsel til andet arbejde som en meget indgribende ”sanktion”.

Et *flertal* i udvalget finder herefter ikke, at der bør indføres regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse.

Tre medlemmer af flertallet (*Jens Peter Christensen (formand), KL og Danske Regioner*) udtaler i den forbindelse:

Som anført ovenfor under afsnit 5.2.1 finder disse medlemmer af udvalget, at der ikke er grundlag for at indføre særlige regler om ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Medlemmerne lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner kræver særligt tungtvejende grunde, at der ikke er tale om et omfangsrigt problem vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, og der således ikke eksisterer et aktuelt behov for en særlig ansættelsesretlig beskyttelse, at det ikke er helt oplagt, at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses som mere ”alvorlig” end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner, og at det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Om den konkrete mulighed for at øge offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse ved at indføre mulighed for dom til fortsat ansættelse skal medlemmerne endvidere bemærke, at dette næppe er hensigtsmæssigt eller brugbart i praksis. Det skyldes navnlig, at der som nævnt ovenfor i tilfælde, hvor en afskedigelse er sket som følge af den ansattes kritiske ytringer, ofte vil foreligge et stærkt modsætningsforhold og en optrappet konfliktsituation mellem den enkelte ansatte og ledelsen

Medlemmerne skal endeligt bemærke, at det er deres indtryk, at dom til fortsat ansættelse i praksis anvendes i yderst begrænset omfang på de områder, hvor muligheden i dag foreligger. Det skyldes formentlig bl.a., at

den ansatte i praksis sjældent vil være interesseret i at vende tilbage til en arbejdsplads, hvorfra vedkommende er blevet afskediget uretmæssigt.

Ovennævnte medlemmer finder på den baggrund ikke anledning til at anbefale indførelse af regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse.

Otte medlemmer af flertallet (*repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet, Folketingets Ombudsmand samt DJØF og AC*) kan tilslutte sig, at indførelse af regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse næppe i praksis er en hensigtsmæssig måde at øge den ansættelsesretlige beskyttelse på i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, og finder på den baggrund ikke anledning til at anbefale indførelse af regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse.

Det bemærkes, at *DJØF og AC* i øvrigt finder, at det på anden vis kan være hensigtsmæssigt at øge den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer, og at *repræsentanterne for ministerierne, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand* ikke fremsætter anbefalinger om, hvorvidt der er grundlag for at indføre en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om delt bevisbyrde og øget godtgørelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer. Det henvises i den forbindelse til afsnit 5.2.1.

Et mindretal i udvalget bestående af *Dansk Journalistforbund, Danske Medier, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Michael Gøtze og Søren Højgaard Mørup* anbefaler, at offentligt ansattes ret til ytringsfrihed beskyttes på samme måde som deres ret til foreningsfrihed og udtaler i den forbindelse:

Som anført ovenfor er foreningsfriheden bl.a. beskyttet ved, at en afskedigelse af en person ansat i det offentlige, der skyldes, at den ansatte er medlem af en forening eller en bestemt forening eller ikke medlem af en forening eller en bestemt forening, skal underkendes, således at ansættelsesforholdet opretholdes eller genoprettes, hvis der under en retssag nedlægges påstand herom. Hvis der ikke nedlægges påstand herom, har den ansatte krav på en godtgørelse. Det sidste gælder også, hvis der i stedet for afskedigelse er tale om en ansættelssituation, hvor foreningsforhold er tilagt betydning.

Ligestillingen af ytringsfriheden med foreningsfriheden kan ske ved en ændring af loven om foreningsfrihed på arbejdsmarkedet til en lov om foreningsfrihed og ytringsfrihed på arbejdsmarkedet. Den gældende lov om foreningsfrihed bestemmer i § 1 følgende:

”En arbejdsgiver må ikke undlade at ansætte en ansøger til en ledig stilling eller afskedige en lønmodtager, fordi denne er medlem af en forening eller en bestemt forening.”

Bestemmelsen foreslås ændret ved tilføjelse af et nyt stk. 2 med følgende indhold:

”En offentlig arbejdsgiver må ikke undlade at ansætte en ansøger til en ledig stilling, afskedige eller anvende andre negative ledelsesmæssige reaktioner over for en lønmodtager, fordi denne lovligt har benyttet sig af sin ret til ytringsfrihed.”

Det vil være naturligt i bemærkningerne til lovforslaget at gengive retsstillingen, således som den er beskrevet i betænkningens kapitel 3. Den foreslåede bestemmelse lægger således ikke op til, at der skal ske nogen ændring af ytringsfrihedens indhold. Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse – ligesom den gældende foreningsfrihedslov – kun knytter selvstændige retsvirkninger til undladelse af at ansætte en ansøger eller afskedigelse af en ansat, og således for så vidt angår andre negative ledelsesmæssige reaktioner alene præciserer, at heller ikke andre negative ledelsesmæssige reaktioner er tilladt.

Det kan som anført ovenfor indvendes over for forslaget, at muligheden for underkendelse i praksis måske vil få begrænset anvendelse, fordi begge parter i mange tilfælde ikke vil være interesserede i at forsætte ansættelsesforholdet, når det er kommet så vidt, at der har fundet en afskedigelse sted. Dette synspunkt har især sin berettigelse, hvis der er en nær samarbejdsrelation mellem den afskedigede og den eller dem, der har truffet beslutning om afskedigelsen, eller hvor forholdet har medført en dårlig stemning på arbejdspladsen i forholdet mellem den afskedigede og dennes kolleger. Det er imidlertid ikke sikkert, at der i det daglige er nogen relation mellem den afskedigede og ledelsen, ligesom det ikke er sikkert, at kollegerne bifalder afskedigelsen – tværtimod kan det tænkes, at kollegerne grundlæggende er enige i de synspunkter, som den afskedigede har fremsat, men at de ikke selv ønsker at stå frem. Der er formentlig en del personalegrupper i det offentlige, hvor der er tilpas afstand mellem de ansatte og den ledelse, der

tager deres ytringer ilde op, til at de ansatte uden problemer kan fungere i deres stilling i det daglige, til trods for, at ledelsen oplever et stærkt modsætningsforhold til den eller de pågældende. Under alle omstændigheder er det vanskelig at se, at dom til fortsat ansættelse skulle være mere problematisk, når det drejer sig om ytringer end om foreningsforhold.

Der kan anføres en række argumenter til støtte for forslaget:

For forslaget taler for det første det principielle synspunkt, at der ikke ses at være nogen grund til, at ytringsfriheden, der ligesom foreningsfriheden er fastslået som en af frihedsrettighederne i grundloven, skal nyde en ringere beskyttelse end foreningsfriheden. Det bemærkes herved, at der som fremhævet i kapitel 4 er en særlig samfundsmæssig interesse i, at de offentligt ansatte benytter sig af deres ytringsfrihed og derved er med til sikre det grundlæggende princip om indsigt i og demokratisk kontrol med forvaltningen. Der foreligger af samme grund særligt tungtvejende grunde til, at der skal være et særligt ansættelsesretligt værn mod afskedigelse som følge af lovlige ytringer for offentligt ansatte.

For det andet vil en bestemmelse som foreslået klart slå fast, at en offentlig arbejdsgiver *ikke må afskedige* en ansat på grund af dennes lovlige ytringer eller i øvrigt anvende negative ledelsesmæssige reaktioner over for en ansat som følge af lovlige ytringer. Den vil desuden – i modsætning til en ansættelsesretlig beskyttelse, der kun består i en øget godtgørelse – sende det signal, at en offentlig arbejdsgiver *reelt ikke kan afskedige* en ansat på grund af den ansattes lovlige ytringer. Selvom der ikke kan dokumenteres en sammenhæng, kan det bemærkes, at der efter indførelsen af retten til opretholdelse af ansættelsesforholdet foreningsfrihedsloven ikke længere forekommer sager om uberettiget afskedigelse begrundet i foreningstilhørsforhold. Et væsentligt argument for en sådan bestemmelse er således *dens præventive funktion*.

For det tredje vil en sådan bestemmelse gøre det klart for en stor del af de ansatte, at de ikke behøver at frygte en afskedigelse, som må anses for den mest indgribende og i hvert fald for en dels vedkommende derfor den mest frygtede reaktion. Det er klart, at en lovændring ikke beskytter mod andre, vanskelig dokumenterbare sanktioner så som forbigåelse ved tildeling af løntillæg og avancement og ændring af arbejdsopgaver. Det kan imidlertid ikke være et argument imod at udvide beskyttelsen, at den ikke løser alle problemer, når den dog må antages at medvirke til at løse nogle af problemerne forbundet med de ansattes – begrundede eller ubegrundede – frygt

for repressalier. Desuden kan den som nævnt medvirke til, at det bliver klarere for de ansatte, at når en ansat ikke kan afskediges på grund af lovlige ytringer, kan ytringen heller ikke begrunde andre negative ledelsesmæssige reaktioner. For store personalegrupper er udsigten til forfremmelse eller muligheden for tildeling af individuelle løntillæg ikke forhold, der på samme måde som frygten for afskedigelse er egnede til at få de pågældende til at tie. For personer, der befinder sig i en slutstilling, er det givetvis også frygten for afskedigelse, der især er egnet til at påvirke deres lyst til at give deres mening til kende offentligt.

Endelig kan det for det fjerde anføres, at hensynet til at beskytte whistleblowere taler for forslaget. Whistleblowing er en særlig form for anvendelse af ytringsfriheden til at videregive oplysninger om ulovligheder og uregelmæssigheder. Whistleblowere kan som andre ansatte, der benytter sig af ytringsfriheden, nære – begrundet eller ubegrundet – frygt for, at de vil blive udsat for negative reaktioner fra deres arbejdsgiver. En mulighed for at beskytte whistleblowere mod uretmæssige reaktioner ville være at begrænse adgangen til indsigt i whistlebloweres identitet. Som anført i kapitel 6, afsnit, 6.6.2 er det imidlertid udvalgets opfattelse, at der ikke bør indføres særlige regler, der beskytter whistlebloweres identitet mod offentliggørelse, idet hensynet til de anmeldtes retssikkerhed taler afgørende for, at de almindelige regler om aktindsigt og partshøring også fortsat skal finde anvendelse i sager, der rejses på grundlag af whistleblowing. Når hensynet til at beskytte whistleblowere mod reaktioner fra ledelsen ikke kan varetages ved at sikre dem anonymitet, taler det for, at der gives whistleblowere en stærkere ansættelsesretlig beskyttelse. I det omfang whistleblowingen er lovlig, vil en bestemmelse som den foreslåede også beskytte whistleblowere.

5.2.3. Bevisbyrderegler

Som anført i kapitel 4, afsnit 4.6, viser udvalgets forskellige undersøgelser, at sager, der har berøringsflader til offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, ofte har en meget sammensat karakter. Spørgsmålet om en fremsat kritisk ytring er således ofte en del af et større problemkompleks, der omfatter forhold som samarbejdsvanskeligheder, manglende fleksibilitet eller lignende.

Udvalget har i den anledning overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte særlige bevisbyrderegler i ansættelsesretlige sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

5.2.3.1. Omvendt bevisbyrde

Særlige bevisbyrderegler findes bl.a. i ligestillingslovens § 16, stk. 4 (lovbekendtgørelse nr. 645 af 6. juni 2011 om ligestilling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov mv.). Det følger af denne bestemmelse, at hvis en afskedigelse finder sted under den ansattes graviditet, påhviler det arbejdsgiveren at godtgøre, at afskedigelsen ikke skyldes graviditeten. Baggrunden for bestemmelsen er en opfølgning på folketingsbeslutningen af 2. juni 1987, hvorved Folketinget opfordrede regeringen til at gennemføre en generelt forbedret ansættelsesretlig beskyttelse af gravide kvinder og kvinder og mænd på barselsorlov.

En tilsvarende bestemmelse for sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed, skulle udformes således, at det i tilfælde, hvor den ansatte har ytret sig kritisk om forhold inden for sit eget arbejdsområde og efterfølgende afskediges mv., må påhvile arbejdsgiveren at godtgøre, at afskedigelsen ikke skyldes den ansattes lovlige ytringer.

Bestemmelsen i ligestillingslovens § 16, stk. 4, der indeholder en delvis *omvendt bevisbyrde*, omhandler et forhold, der er meget let konstaterbart – nemlig om en afskedigelse har fundet sted under den ansattes graviditet eller barsel, og som per definition kun gør sig gældende i en klart afgrænset tidsmæssig periode.

I sammenligning hermed vil spørgsmålet om en ytrings indhold i relation til navnlig mundtlige ytringer kunne være noget vanskeligere at fastlægge. Hertil kommer, at udstrækningen af den tidsmæssige sammenhæng mellem fremsættelse af ytringen og selve den ansættelsesretlige reaktion i praksis kan være ganske lang, idet en bestemmelse svarende til ligestillingslovens § 16, stk. 4, inden for ytringsfrihedsområdet i princippet vil blive aktualiseret, blot den ansatte på et eller andet tidspunkt i sin måske mangeårige ansættelsesperiode har fremsat en kritisk ytring.

Det er på den baggrund *udvalgets* vurdering, at den type af omvendt bevisbyrde, som kendes fra ligestillingslovens § 16, stk. 4, ikke i praksis er egnet i sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed og meddelelser.

5.2.3.2. Delt bevisbyrde

Særlige bevisbyrderegler findes endvidere i ligelønslovens § 6, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 899 af 5. september 2008 om lige løn til mænd og kvinder), og forskelsbehandlingslovens § 7 a (lovbekendtgørelse nr. 1349 af 16. december 2008 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.). Disse bestemmelser fastlægger såkaldt *delt bevisbyrde*, hvilket indebærer, at hvis en ansat påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der udøves forskelsbehandling, påhviler det arbejdsgiveren at bevise, at forskelsbehandling ikke har fundet sted. Alle de nævnte bestemmelser gennemfører dele af forskellige Rådsdirektiver og har således deres baggrund i EU-retlig regulering.

Bevistemaerne i disse sager er umiddelbart mere sammenlignelige med bevistemaerne i sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed, og det forekommer derfor mere relevant at overveje fastsættelse af bevisbyrderegler af denne karakter.

Udvalget skal i den forbindelse anføre, at der i henhold til den gældende retstilstand stilles særlige krav til kvalifikationen af samarbejdsvanskeligheder i tilfælde, hvor dette anføres som afskedigelsesgrund. Der stilles herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusive 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.

Der stilles således efter den gældende retstilstand betydelige krav til kvalifikation og bevissikkerhed i sager, hvor samarbejdsvanskeligheder anføres som afskedigelsesgrund. Der er her tale om krav, som det påhviler arbejdsgiveren at opfylde. Dette gælder også, selv om den ansatte ikke forudgående har påvist forhold, der med rimelighed indikerer, at afskedigelsen har baggrund i en kritisk ytring.

Inden for dansk retspleje gælder der endvidere et princip om fri bevisbedømmelse, hvilket har baggrund i den grundlæggende opfattelse, at vurderingen af en sags bevismæssige spørgsmål må foretages på baggrund af den pågældende sags helt konkrete omstændigheder. Efter udvalgets opfattelse vil det i praksis ofte være sådan, at bevisbyrden efter omstændighederne vil "vende", hvis der i det konkrete tilfælde påvises forhold, som indikerer, at en ansættelsesretlig reaktion skyldes den ansattes lovlige ytringer.

Tre medlemmer af udvalget (*Jens Peter Christensen (formand), KL og Danske Regioner*) skal herefter udtale:

Som anført ovenfor under afsnit 5.2.1 finder disse medlemmer af udvalget, at der ikke er grundlag for at indføre særlige regler om ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelseret. Medlemmerne lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner kræver særligt tungtvejende grunde, at der ikke er tale om et omfangsrigt problem vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelseret, og der således ikke eksisterer et aktuelt behov for en særlig ansættelsesretlig beskyttelse, at det ikke er helt oplagt, at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses som mere ”alvorlig” end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner, og at det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelseret at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Hvad angår det konkrete mulige initiativ vedrørende regler om delt bevisbyrde, er det ovennævnte medlemmers opfattelse, at et sådant initiativ ikke i nævneværdigt omfang kan forventes at øge offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i praksis. Medlemmerne bemærker i den forbindelse, at udvalgets undersøgelser har vist, at årsagerne til, at offentligt ansatte i praksis er meget tilbageholdende med at ytre sig, navnlig er identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for (uberettigede) karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult sanktionering”. Regler om delt bevisbyrde kan ikke forventes at påvirke de to første forhold og kan heller ikke antages i nævneværdigt omfang at mindske de ansattes frygt for uberettigede karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt skjult sanktionering. Det skyldes, at der er tale om meget få sager, hvori ansatte bliver mødt med alvorlige ansættelsesretlige sanktioner som afskedigelse mv. Delt bevisbyrde kan således ikke antages at ville ændre på en eventuel frygt blandt de ansatte for mere skjulte sanktioner, såsom ikke at blive forfremmet eller at blive ”frosset ud”.

Ovennævnte medlemmer skal endvidere fremhæve, at betydningen af regler om delt bevisbyrde er begrænset, idet bevisbyrden også efter de almindelige regler vil ”vende”, så den påhviler arbejdsgiveren, hvis der i det konkrete tilfælde påvises faktiske omstændigheder, som giver grund til at formode, at en afskedigelse skyldes den ansattes lovlige ytringer.

To medlemmer af udvalget (*Danske Medier og Søren Højgaard Mørup*) finder som anført i afsnit 5.2.2, at der bør indføres regler til beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed svarende til de regler, som gælder om offentligt ansattes foreningsfrihed, således at der er mulighed for at opnå dom for fortsat ansættelse. Disse medlemmer kan dog tilslutte sig de ovennævnte betragtninger om dels, at det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om delt bevisbyrde i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, dels at betydningen af regler om delt bevisbyrde formentlig er begrænset. Disse medlemmer bemærker herved, at en regulering af domstolenes bevisbedømmelse kun bør ske, hvor der er særlig anledning til det. De finder derfor ikke anledning til at anbefale indførelse af sådanne regler.

Seks medlemmer af udvalget (*Dansk Journalistforbund, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF og Michael Götze*) udtaler:

Som anført under afsnit 5.2.1 finder disse medlemmer, at der bør indføres regler i lovgivningen med det formål at give de offentligt ansatte en bedre ansættelsesretlig beskyttelse i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Medlemmerne lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, at der ikke er sket fremskridt på området siden 2006, at sådanne regler vil kunne have en præventiv effekt i forhold til negative ledelsesreaktioner, og at det vil kunne sende et politisk signal om opbakning til offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i praksis, hvilket i sig selv vil kunne fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Medlemmerne finder, at en hensigtsmæssig måde at øge den ansættelsesretlige beskyttelse på er at indføre regler om delt bevisbyrde i denne type sager. Medlemmerne henviser i den forbindelse også til, at sådanne regler har været i kraft i Norge i en række år og er blevet positivt evalueret, samt at en svensk betænkning i 2014 har anbefalet, at sådanne regler indføres i Sverige.

Seks medlemmer af udvalget (*repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand*) fremsætter ikke anbefalinger om, hvorvidt der bør indføres en øget ansæt-

telsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om delt bevisbyrde i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer. Det henvises i den forbindelse til afsnit 5.2.1.

5.2.4. Regler om godtgørelse

Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 3.3.3, følger det allerede af de gældende regler og praksis, at uberettigede ansættelsesretlige reaktioner på grund af den ansattes ytringer sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

Det kan imidlertid overvejes at fastsætte regler om forhøjet godtgørelse (herunder indførelse af regler om en minimumstakst). For fastsættelse af sådanne regler kan anføres, at det faktum, at den økonomiske sanktion bliver mere mærkbar, hvis en uberettiget ansættelsesretlig reaktion er sket på grund af den ansattes ytringer, muligvis kan have en præventiv effekt i den forstand, at en arbejdsgiver vil være mere tilbageholdende med at skride til ansættelsesretlige reaktioner i sådanne situationer.

Heroverfor står dog, at udvalgets undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning viser, at der findes meget få ”rene” afskedigelsessager mv. vedrørende spørgsmålet om ytringsfrihed. Spørgsmålet om de fremsatte ytringers retmæssighed er i stedet ofte sammenvævet med spørgsmålet om samarbejdsproblemer mv., der i mange tilfælde kan være helt reelle, og som i hvert fald fra arbejdsgiverens side ofte opleves som uløselige. I sådanne tilfælde vil et øget godtgørelsesniveau næppe medføre, at den pågældende ikke afskediges, og særlige regler om forhøjet godtgørelse vil derfor nok ikke have nogen nævneværdig præventiv effekt i praksis.

Fastsættelse af regler om forhøjet godtgørelse vil heller ikke have nogen vejledende værdi og vil dermed ikke kunne afhjælpe uberettigede ansættelsesretlige reaktioner, der skyldes en fejllopfattelse eller manglende viden om grænserne for de ansattes ytringsfrihed og meddeleret, herunder de særlige bevis- og kvalifikationsmæssige krav, der stilles i sager, hvor samarbejdsvanskeligheder anføres som afskedigelsesgrund.

Et forhøjet godtgørelsesniveau vil dog selvsagt i et vist omfang mindske den ansattes økonomiske tab som følge af afskedigelse mv.

Tre medlemmer af udvalget (*Jens Peter Christensen (formand), KL og Danske Regioner*) skal herefter udtale:

Som anført ovenfor under afsnit 5.2.1 finder disse medlemmer af udvalget, at der ikke er grundlag for at indføre særlige regler om ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Medlemmerne lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner kræver særligt tungtvejende grunde, at der ikke er tale om et omfangsrigt problem vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, og der således ikke eksisterer et aktuelt behov for en særlig ansættelsesretlig beskyttelse, at det ikke er helt oplagt, at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses som mere ”alvorlig” end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner, og at det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Vedrørende det konkrete mulige initiativ om regler om øget godtgørelse er det ovennævnte medlemmers opfattelse, at et sådant initiativ ikke i nævneværdigt omfang kan forventes at øge offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i praksis.

Medlemmerne bemærker i den forbindelse, at udvalgets undersøgelser har vist, at årsagerne til, at offentligt ansatte i praksis er meget tilbageholdende med at ytre sig, navnlig er identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for (uberettigede) karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult sanktionering”. Øget godtgørelse kan ikke forventes at påvirke de to første forhold, og kan heller ikke antages i nævneværdigt omfang at mindske de ansattes frygt for uberettigede karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt skjult sanktionering. Det skyldes, at der er tale om meget få sager, hvori ansatte bliver mødt med ”hårde” ansættelsesretlige sanktioner som afskedigelse mv. Øget godtgørelse kan således ikke antages at ville ændre på en eventuel frygt blandt de ansatte for mere skjulte sanktioner, såsom ikke at blive forfremmet eller at blive ”frosset ud”.

Hertil kommer, at regler om øget godtgørelse ikke kan forventes at forhindre afskedigelser mv. i nævneværdigt omfang. Det gælder navnlig i situationer, hvor der foreligger et stærkt modsætningsforhold og en optrappet konfliktsituation mellem den ansatte og ledelsen, som tilfældet ofte vil være i sager, der har relation til offentligt ansattes kritiske ytringer.

To medlemmer af udvalget (*Danske Medier og Søren Højgaard Mørup*) finder som anført i afsnit 5.2.2, at der bør indføres regler til beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed svarende til de regler, som gælder om offentligt ansattes foreningsfrihed, således at der er mulighed for at opnå dom for fortsat ansættelse.

Danske Medier kan derimod ikke anbefale et forslag, der går ud på mulighed for at opnå en forhøjet godtgørelse. Et sådant regelsæt vil efter Danske Mediers opfattelse næppe i nævneværdig grad føre til, at offentligt ansatte bliver mere trygge ved at anvende deres ytringsfrihed, og det kan ej heller forventes at forhindre afskedigelser.

Søren Højgaard Mørup bemærker, at han ikke kan anbefale et forslag, der alene går ud på mulighed for at opnå en forhøjet godtgørelse. Søren Højgaard Mørup er ikke imod, at der gives en forhøjet godtgørelse til ansatte, der uberettiget afskediges på grund af deres ytringer, men mener ikke, at en regel om forhøjet godtgørelse vil betyde, at offentligt ansatte bliver mere trygge ved at anvende deres ytringsfrihed, og en sådan regel kan heller ikke forventes at forhindre afskedigelser. Et sådant regelsæt, der alene går ud på en forhøjet godtgørelse, vil efter hans opfattelse således være uegnet til at løse det, som er det egentlige problem.

Seks medlemmer af udvalget (*Dansk Journalistforbund, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF og Michael Gøtze*) udtaler:

Som anført under afsnit 5.2.1 finder disse medlemmer, at der bør indføres regler i lovgivningen med det formål at give de offentligt ansatte en bedre ansættelsesretlig beskyttelse i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Medlemmerne lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, at der ikke er sket fremskridt på området siden 2006, at det vil kunne have en gavnlig præventiv effekt i forhold til negative ledelsesreaktioner, og at det vil kunne sende et politisk signal om opbakning til offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i praksis, hvilket i sig selv vil kunne fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Ovennævnte medlemmer finder, at en hensigtsmæssig måde at øge den ansættelsesretlige beskyttelse på er at indføre regler om øget godtgørelse i denne type sager. Medlemmerne henviser i den forbindelse også til, at Fa-

rum-Kommissionen i sin beretning bl.a. har anført, at det ansættelsesretlige værn for embedsmænd, der reagerer overfor ulovligheder mv., bør være indrettet således, at det giver et sikkerhedsnet også økonomisk, og at dette synspunkt bør veje tungt ved udmåling af godtgørelse eller erstatning. Farum-kommissionen har i den forbindelse videre anført, at der derfor kan være anledning til at genoverveje behovet for lovgivning om offentligt ansattes ansættelsesretlige værn. Der henvises til Farum-Kommissionens betænkning, bind 5, side 221.

Medlemmerne bemærker desuden, at der på det finansielle område er indført bestemmelser om, at ansatte, der udsættes for ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger, som følge af, at de har indberettet virksomheden for overtrædelser af den finansielle regulering til Finanstilsynet eller til en ordning i virksomheden, kan tilkendes en godtgørelse i overensstemmelse med principperne i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v.⁷

Seks medlemmer af udvalget (*repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand*) fremsætter ikke anbefalinger om, hvorvidt der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse i form af regler om øget godtgørelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer. Det henvises i den forbindelse til afsnit 5.2.1.

5.3. Behovet for yderligere initiativer af vejledende karakter eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed

Udvalget skal efter kommissoriet bl.a. vurdere, om der kan være behov for yderligere initiativer af vejledende karakter eller for at iværksætte andre administrative tiltag med henblik på at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ud fra mere almene hensyn til demokratiet er det i samfundets interesse, at offentligt ansatte i lighed med andre borgere bidrager til den offentlige debat med bl.a. den specialviden, som de i kraft af deres forskellige fagområder er i besiddelse af.

⁷Der henvises f.eks. til § 75 b i lovebekendtgørelse nr. 928 af 4. august 2014 om finansiel virksomhed.

Ytringsfrihed er imidlertid en personlig ret, og ikke en pligt. Set ud fra den ansattes synsvinkel, synes der således ikke at være grundlag for at fremme deltagelse i den offentlige debat, hvis der reelt ikke er et ønske herom blandt de ansatte.

Der er dog ikke tvivl om, at deltagelse i debatten bør fremmes i tilfælde af, at ansatte rent faktisk ønsker at ytre sig, men afstår fra det på grund af egne, ledernes eller myndighedernes fejlopfattelser af (begrænsninger i) retten til at ytre sig, eller på grund af en frygt for eventuelle negative konsekvenser af ytringen.

I forbindelse med spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed kan man ikke se bort fra, at kritiske ytringer – selv i tilfælde hvor ledelsen er fuldt vidende om og også respekterer den ansattes ret til at ytre sig – alligevel kan have visse negative konsekvenser for den enkelte ansatte. Selvom der således ikke påføres den ansatte nogen negative reaktioner fra ledelsens side, kan en ytring have betydning for det fremtidige samarbejdsklima mellem den ansatte og dennes kolleger. Der vil givetvis kunne forekomme en række situationer, hvor den ansattes kolleger ikke vil finde det særligt ønskværdigt at få ”det snavsede vasketøj” hængt til offentligt skue. Har den ansatte på forhånd en fornemmelse heraf, vil dette givetvis kunne lægge en dæmper på trangen til at ytre sig offentligt. Dette behøver ikke nødvendigvis af den enkelte ansatte at blive betragtet som ”selvcensur” i negativ forstand. Her er det dog vigtigt at understrege ledelsens opgave med at skabe en åben arbejdspladskultur, hvor der hersker forståelse for de ansattes ret til at fremkomme med interne såvel som eksterne ytringer.

Det væsentlige er under alle omstændigheder, at en ansat, der har et reelt ønske om at benytte sin ytringsfrihed, ikke begrænses heri – medmindre der i det konkrete tilfælde er tale om saglige modhensyn, der kan begrunde en sådan begrænsning. Styrkelse af en sådan opfattelse blandt de offentligt ansatte kan tale for en indsats på flere fronter: Dels at øge lederes og medarbejderes kendskab til offentligt ansattes ret til at ytre sig, dels at iværksætte initiativer, der kan fremme deltagelsen i den offentlige debat. Øget information om offentligt ansattes rettigheder i denne henseende vil i sig selv kunne medvirke til at fremme deltagelsen i den offentlige debat.

I vurderingen af, om der er behov for initiativer med henblik på at fremme de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat, er det relevant at skelne mellem tilfælde, hvor offentligheden har en særlig interesse i sagen, og tilfælde af mere ”intern” karakter. I sager, som offentligheden formodes

at have en bred, almen interesse i, bør en nuanceret offentlig debat under alle omstændigheder understøttes.

Som udgangspunkt må politikere, myndigheder/administrative ledere og medarbejdere forventes at arbejde for det samme mål: en velfungerende og effektiv offentlig sektor, som løbende udvikler sig i den rigtige retning, og som fremstår kompetent og troværdig i offentligheden. Hvordan dette mål nås, hersker der en række forskelligartede opfattelser af. I den forbindelse er det dog væsentligt at erkende, at det under alle omstændigheder er en forudsætning for, at målet kan nås, at de offentligt ansatte har en reel interesse for deres arbejdsplads og også sørger for at tilkendegive deres synspunkter og holdninger, når der er behov for det.

Man bør derfor fokusere på initiativer og information, der kan fremme debat og åbenhed internt på de enkelte arbejdspladser. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at offentligt ansatte ikke efter de gældende regler er forpligtet til forud for en ekstern ytring at fremsætte eventuel kritik af egne arbejdsområder internt.

Dette ændrer dog ikke ved, at intern åbenhed på de enkelte arbejdspladser kan være med til at understøtte udviklingen af en kultur, hvor det både er legitimt, velset, og ønskværdigt, at man debatterer arbejdspladsens forhold.

Det er i den forbindelse vigtigt, at de ansatte kan se en klar sammenhæng mellem ord og handling på arbejdspladsen. F.eks. bør en opfordring i den skrevne personalepolitik til at bidrage til en åben og fri debat om arbejdspladsens forhold også følges op af konkrete drøftelser og opfordringer til meningstilkendegivelser. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle. Ikke alene i relation til at igangsætte en debat, men også i relation til at tydeliggøre at en meningstilkendegivelse ikke uberettiget vil få negative konsekvenser, men derimod vil blive betragtet som et velkomment bidrag.

I det hele taget er det vigtigt, at der anlægges en positiv synsvinkel – såvel vedrørende interne som eksterne ytringer. Offentligt ansattes brug af ytringsfriheden bør betragtes som noget positivt – som et middel til nuancering af debatten, som et middel til at sikre fremdrift og forbedringer i den offentlige sektor og som et udtryk for de offentligt ansattes interesse for deres arbejdsplads.

I det følgende beskrives udvalgets overvejelser om behovet for en styrket informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed (afsnit 5.3.1) og

udvalgets overvejelser om et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed og (afsnit 5.3.2).

5.3.1. Behovet for en styrket informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed

Der er siden afgivelsen af betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret taget visse generelle initiativer med henblik på at understøtte offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed. Det gælder navnlig Justitsministeriets Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra 2006, der blev udstedt på baggrund af anbefalingerne i betænkning 1472/2006, og Vejledning om god adfærd i det offentlige, der i 2007 blev udgivet af Finansministeriet, Personalestyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) i samarbejde med KL og Danske Regioner.

Det blev endvidere anbefalet i betænkning 1472/2006, at der gennemførtes lokale initiativer som led i informationsindsatsen omkring offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder bl.a.:

- afholdelse af lokale informationsmøder,
- indarbejdelse af elementerne i vejledningen om offentligt ansattes ytringsfrihed i lokale politikker, personalehåndbøger og informationsmateriale til nyansatte mv.,
- drøftelser i arbejdsgrupper, idéfora og afholdelse af temadage med relevante case-drøftelser mv.,
- indarbejdelse af oplysninger om ytringsfrihed som fast punkt på introduktionsdage for nyansatte samt i relevante kurser for hhv. personalemedarbejdere og ledere, og
- information om eventuelle kontaktpersoner, hos hvem ledere og ansatte på den enkelte arbejdsplads kan søge råd og vejledning i konkrete ytringssituationer.

De fleste af de myndigheder, som udvalget har indhentet oplysninger fra, har oplyst, at der i myndigheden er gennemført et eller flere af ovenstående initiativer.

Det kan være svært at konkludere meget sikkert, hvilken effekt disse initiativer har haft. Det gælder navnlig de lokale initiativer, hvis virkning formentlig i vidt omfang er begrænset til den enkelte myndighed og i vist omfang formentlig også er begrænset til tiden lige efter betænkningens og ovennævnte vejlednings offentliggørelse. En gennemgang af myndigheds-

vejledninger, personalepolitikker, håndbøger mv. vedrørende ytringsfrihed tyder på, at der i dag blandt myndighederne synes at være et bedre kendskab til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, end tilfældet var i 2006. Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og Vejledning om god adfærd i det offentlige synes således at have været egnet til at yde generel information til myndighederne om reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det kan give anledning til tvivl, om dette bedre kendskab til reglerne også er slået igennem for så vidt angår de enkelte ansatte. De undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed, som udvalget har gennemgået, tyder således fortsat på, at offentligt ansatte frygter negative reaktioner fra kolleger og chefer i anledning af kritiske udtalelser om arbejdspladsen i videre omfang end, hvad en nøgtern forståelse af de juridiske regler burde tilsige. Denne frygt kan skyldes manglende kendskab til de retlige rammer for ytringsfriheden, men kan også være begrundet i en forventning om, at en række lovlige ytringer rent faktisk vil kunne give anledning til negative reaktioner fra eller negative opfattelser hos chefer eller kolleger mv.

De offentliggjorte undersøgelser af offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed, som udvalget har gennemgået, har i meget varierende omfang belyst spørgsmålet om udviklingen i de offentligt ansattes kendskab til det nærmere omfang af deres ytringsfrihed. De oplysninger, der fremgår af undersøgelseerne, viser ikke noget entydigt billede. En af de undersøgelser, der er gennemgået, viser således et fald i vidensniveauet blandt et fagforbunds medlemmer fra 2006-2013, mens en anden undersøgelse viser en stigning i vidensniveauet blandt et fagforbunds medlemmer fra 2010-2013, i hvilken periode der af fagforbundet blev gennemført en oplysningskampagne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det er også på baggrund af udvalgets undersøgelse af konkrete sager om offentligt ansattes ytringsfrihed svært at konkludere meget om, i hvilket omfang sagerne opstår på grund af ukendskab til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Det er dog sammenfattende udvalgets indtryk, at en række af de sager, der i praksis opstår vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, har en vis sammenhæng med et manglende kendskab til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed blandt de involverede.

En grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, er, at opfattelsen – både hos ansatte og ledere – af omfanget af de ansattes ret til at ytre sig om deres egne

arbejdsområder hviler på et korrekt grundlag og ikke er omgærdet af usikkerhed og misforståelser.

Udvalget skal derfor fremhæve betydningen af en fortsat og løbende informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed. Det gælder navnlig den lokale informationsindsats på de enkelte arbejdspladser, der bl.a. kan ske ved:

- afholdelse af lokale informationsmøder,
- indarbejdelse af elementerne i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra 2006 i lokale politikker, personalehåndbøger og informationsmateriale til nyansatte mv.,
- drøftelser i arbejdsgrupper og idéfora samt afholdelse af temadage med relevante case-drøftelser mv.,
- indarbejdelse af oplysninger om ytringsfrihed som fast punkt på introduktionsdage for nyansatte samt i relevante kurser for hhv. personalemedarbejdere og ledere,
- udarbejdelse af lettilgængeligt informationsmateriale, der kan udleveres til nye medarbejdere, og
- information om eventuelle kontaktpersoner, hos hvem ledere og ansatte på den enkelte arbejdsplads kan søge råd og vejledning i konkrete ytringssituationer.

Det er væsentligt, at der er et stadigt fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed, og at vejledninger og lokale politikker mv. ikke blot udarbejdes og derefter glemmes af de ansatte og ledelsen. Ledelsen på den enkelte arbejdsplads har ansvaret for at sikre rammerne for en ordentlig åbenhedskultur og for at sikre, at de ansatte kan se en klar sammenhæng mellem de skrevne vejledninger og politikker og ledelsens faktiske handlinger. F.eks. bør en opfordring i den skrevne personalepolitik til at bidrage til en åben og fri debat om arbejdspladsens forhold også følges op af konkrete drøftelser og opfordringer til meningstilkendegivelser. Det bør i den forbindelse tydeliggøres, at en meningstilkendegivelse ikke uberettiget vil få negative konsekvenser, men derimod vil blive betragtet som et velkomment bidrag.

Det bør endvidere på de enkelte arbejdspladser drøftes, hvordan man løbende sikrer sig, at de ansatte føler, at de kan komme til orde, og hvorledes man kan få en ledelseskultur, der fremmer, at dette sker. Det kan i den forbindelse være hensigtsmæssigt, at man som et element i lederkurser mv. inddrager vigtigheden af at skabe gode rammer for en åbenhedskultur.

Udvalget skal endvidere pege på, at også personaleorganisationernes tilvejebringelse af relevant information om ytringsfrihed for de offentligt ansatte medlemmer, f.eks. i forbindelse med kurser, gå-hjem-møder og andre medlemsarrangementer, vil kunne medvirke til at sikre viden om og fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed. Der er således bl.a. i udvalgets gennemgang af foreliggende undersøgelser af offentligt ansattes ytringsfrihed et eksempel på, at et fagforbunds oplysningskampagne har haft en betydelig effekt på de pågældende offentligt ansattes kendskab til omfanget af deres ytringsfrihed. Ligeledes er MED- og samarbejdsudvalgenes rolle med hensyn til den løbende sikring af viden om og fokus på de ansattes ytringsfrihed af væsentlig betydning.

Der kan i forbindelse med informationsindsatsen være grund til at have et særligt fokus på vejledning til de ansatte om deres ytringsfrihed i tilknytning til anvendelsen af de sociale medier. Det er et emne, der i de senere år i stigende grad er blevet praktisk relevant, og udvalget har bemærket, at der synes at være en vis tendens til, at vejledninger, der ikke specifikt angår ytringsfrihed, men tilgrænsende områder – som f.eks. medarbejderadfærd på sociale medier – jævnligt indeholder formuleringer, der kan læses som en for vidtgående begrænsning af de ansattes ytringsfrihed.

Fra centralt hold vil det – f.eks. i tilknytning til udgivelsen af nærværende betænkning – være hensigtsmæssigt at genudgive den vejledning vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, der blev udarbejdet som opfølgning på betænkning 1472 (2006). Dette vil både kunne medvirke til at fremme forståelsen af reglerne blandt en ny generation af embedsmænd og vil kunne skabe et øget fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed. Som anført ovenfor i afsnit 5.1.2.3 kan det i øvrigt være hensigtsmæssigt i denne vejledning at indsætte et afsnit om meddeleretten. Ved en eventuel kommende revision af Vejledning om god adfærd i det offentlige bør det ligeledes overvejes at indsætte et sådant afsnit i tilknytning til redegørelsen om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det bemærkes afslutningsvis, at det har været rejst i udvalget, om det kunne være hensigtsmæssigt at oprette en centralt placeret vejlednings- og rådgivningsenhed, der kunne rådgive offentligt ansatte om anvendelsen af deres ytringsfrihed – f.eks. i tilknytning til ombudsmandsinstitutionen. Udvalget har imidlertid ikke fundet anledning til at anbefale dette.

Udvalget skal for så vidt angår muligheden for at oprette en sådan funktion hos ombudsmanden navnlig bemærke, at dette ville rejse en række pro-

blemstillinger i forhold til ombudsmandens øvrige virke, bl.a. fordi ombudsmanden behandler konkrete klagesager om krænkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed. En rådgivningsinstans hos ombudsmanden ville således ikke kunne yde nærmere rådgivning i konkrete situationer uden derved at risikere at komme til at foregribe behandlingen af en eventuel efterfølgende klagesag.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at den rådgivning, som offentligt ansatte i praksis efterspørger i sager, der har tilknytning til offentligt ansattes ytringsfrihed, vedrører hvordan den enkelte hensigtsmæssigt kan agere i en helt konkret situation. Den rådgivning, der efterspørges, vedrører således ofte en række temaer ud over retsreglerne på området. Det gælder f.eks., hvilke faktiske konsekvenser ytringerne kan få for den ansatte (herunder mulige reaktioner fra kolleger mv.), i hvilken form og på hvilken måde den ansatte mest hensigtsmæssigt kan fremsætte sine ytringer, og hvordan en konkret eller potentiel konflikt med ledelsen på arbejdspladsen bedst kan håndteres eller undgås. Vejledning af denne art hører efter udvalgets opfattelse mere naturligt hjemme i de faglige organisationer, frem for hos ombudsmanden eller hos en særlig forvaltningsmyndighed. Den form for rent nøgtern, abstrakt rådgivning om retsreglerne, som en rådgivningsinstans hos ombudsmanden eller i en forvaltningsmyndighed i praksis ville kunne levere, ville ikke adskille sig meget fra den skriftlige fremstilling af reglerne, der f.eks. kan findes i Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og Vejledning om god adfærd i det offentlige.

Det bemærkes i den forbindelse, at offentligt ansatte har en udstrakt adgang til at ytre sig kritisk om egne arbejdsområder, og at de gældende regler for langt de fleste offentligt ansatte alene indebærer begrænsninger i den ansattes adgang til at give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres ansættelsesområde eller til at udtrykke sig i en for grov og utilbørlig form. Kun for en meget lille del af de offentligt ansatte gælder der, af hensyn til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne, særlige begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed. Den gældende retstilstand for langt de fleste offentligt ansatte er således ganske klar.

For så vidt angår muligheden for at oprette et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed henvises i øvrigt til afsnit 5.3.2 umiddelbart nedenfor.

5.3.2. Oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed

Udvalget skal efter kommissoriet ved vurderingen af, om der kan være behov for initiativerne med henblik på at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed inddrage de synspunkter og forslag, som har været fremført siden 2006. Der henvises i den forbindelse i kommissoriet bl.a. til beslutningsforslag B 59 i folketingssamlingen 2007/08 og B 64 i folketingssamlingen 2009/10, der begge indeholdt forslag om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der bør oprettes et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed. Udvalget har i den forbindelse taget udgangspunkt i beskrivelsen af rammerne for et sådant nævn i B 64 fra folketingssamlingen 2009/10, idet det fremgår af dette forslag, at der – for så vidt angår oprettelsen af et nævn – er tale om en genfremsættelse af B 59 i folketingssamlingen 2007/08.

Det foreslås i beslutningsforslaget, at der oprettes et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed, der skal have en række funktioner med relation til sager om offentligt ansattes ytringsfrihed. Bl.a. følgende fremgår af beslutningsforslag B 64:

”Det foreslås derfor, at der oprettes et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed, der skal rådgive og vejlede offentligt ansatte i sager vedrørende den offentlige sektor og i offentliggørelsen af relevante sager til pressen. Offentligt ansatte skal kunne henvende sig anonymt til nævnet og få en indledende afklaring af, hvad det vil komme til at betyde for dem at stå frem. Efterfølgende tænkes alle henvendelser, der resulterer i, at en offentligt ansat står frem i offentligheden, at være med navns nævnelse. Nævnets rolle vil således være på én gang at sikre tilstrækkelig uafhængighed i behandlingen af sager, at indhente uvildige oplysninger fra alle involverede parter, at rådgive omkring offentliggørelse og efterfølgende at modarbejde, at den offentligt ansatte bliver synderbuk for administrative prioriteringer, og at støtte den ansatte i forbindelse med eventuelle tjenstlige sanktioner på grund af offentlige ytringer. Det skal således være nævnets opgave at være behjælpelig med, at vigtige informationer om politiske prioriteringer og om den offentlige sektor kommer til offentlighedens kendskab, og at støtte offentliggørelsen af disse informationer.

Det er forslagsstillernes tanke, at nævnet vil kunne sikre uvildigheden, det faglige niveau og kvaliteten af baggrundsinformationer til pressen om den offentlige sektor, samtidig med at en bedre støtte vil få den offentlige debat

til at blomstre op. Det er forslagsstillernes forventning, at en række mennesker, der ellers er forblevet tavse af frygt for følgerne, vil turde stå frem for nævnet, idet de her vil kunne få kompetent vejledning og få støtte, såfremt der iværksættes tjenstlige sanktioner over for anmelderen som følge af henvendelsen til nævnet. I de tilfælde, hvor nævnet vurderer det nødvendigt, skal nævnet som en del af støtten til den offentligt ansatte, der vælger at stå frem, have mulighed for at henvise til relevant psykologbistand.

Det er umuligt fuldstændig at beskytte folk, der står frem, mod at blive set skævt til på arbejdspladsen, hvis nævnet i forbindelse med en eventuel sag har indhentet informationer fra arbejdsgiveren, da man på en lille arbejdsplads ofte vil kunne regne ud, hvem anmelderen er. Dette gælder, uanset om en anonym forespørgsel ender med at blive til en sag, hvor en offentligt ansat står frem med navns nævnelse, eller det bare bliver ved en indledende høring. Men det er forslagsstillernes forventning, at den øgede åbenhed, som nævnet vil skabe, til en vis grad vil begrænse også de kollegiale følger af at stå frem. Den offentlige debat vil derfor blive væsentligt beriget, da offentligheden vil kunne få indblik i problemer, der ellers alene er kendskab til inden for lukkede døre.

[...]

Herudover bør nævnet have mulighed for at indkalde relevante personer til rådgivning eller information i forbindelse med behandlingen af konkrete sager samt pligt til at indkalde en redegørelse fra alle berørte parter i en given sag.

I tilfælde af at der er tale om direkte ulovligheder, skal nævnet videregive sagen til den rette instans. Nævnets opgave er alene at støtte offentligt ansattes ytringsfrihed og at fremme offentlig orientering, ikke at tage sig af ulovligheder.

Det foreslås, at nævnet opretholder en hurtig arbejdsgang, afhængigt af sagens indhold og omfang, med en maksimal samlet behandlingstid på ½ år for at undgå, at offentlige instanser ved unødigt at forsinke sagsbehandlingen modarbejder, at en sag kommer til offentlighedens kendskab. I den forbindelse foreslås det, at alle offentlige institutioner pålægges at give relevante svar på nævnets henvendelser inden for 2 måneder.

Det foreslås, at nævnet årligt skal udgive en rapport om, hvordan det står til med offentligt ansattes ytringsfrihed. Denne rapport forventes at kunne fastholde opmærksomheden på vilkårene for offentligt ansattes benyttelse af ytringsfrihed og at kunne skabe fokus på tendenser inden for graden af åbenhed på offentlige arbejdspladser.

I det omfang nævnet finder, at der er hold i en offentligt ansats henvendelse, skal nævnet kunne støtte den offentligt ansatte med henblik på at offentliggøre sagen ved efterfølgende at fungere som garant og juridisk ansvarlig for rigtigheden af informationerne.

Sanktionsmuligheder

Det er ikke tanken, at nævnet skal fungere som dommer i forbindelse med lovbrud. Nævnets opgave skal derimod være at give den offentligt ansatte vejledning og støtte i gråzonen af tilsløringer, ansvarsforflygtigelse og grov udnyttelse af en magtposition. Samtidig er formålet med nævnets virke, at offentligheden skal få større kendskab til følgerne af politiske beslutninger og få indsigt i de tilfælde, hvor den praktiske implementering af beslutninger har medført uhensigtsmæssige konsekvenser.

Nævnet skal således ikke have direkte sanktionsmuligheder. Baggrunden for dette er, at nævnet, såfremt det finder, at der i en given sag er tale om uforvarselige forhold, skal støtte, at den offentligt ansatte tager kontakt til relevante medier. Herigennem vil nævnet have udstrakt mulighed for indirekte sanktioner i form af det moralske pres, som offentlighedens opmærksomhed vil skabe. I den forbindelse er det særdeles vigtigt, at nævnet udtømmende indsamler information, og at alle parter høres, inden nævnet bakker en eventuel kontakt til medierne op.”

Udvalget skal indledningsvis bemærke, at beslutningsforslaget kan give anledning til en vis tvivl om, hvilke funktioner nævnet konkret tiltænkes at have. Det gælder bl.a. i forhold til, om nævnet tiltænkes at have afgørelseskompetence i visse sager, der har relation til offentligt ansattes ytringsfrihed, eller om nævnet alene tiltænkes en rådgivende funktion.

Udvalget må dog forstå beslutningsforslaget således, at nævnet primært er tiltænkt en rådgivende funktion i forhold til offentligt ansattes ytringsfrihed, men at nævnet dog skal kunne træffe en afgørelse om, hvorvidt oplysninger, der påtænkes offentliggjort, er korrekte (”fungere som juridisk ansvarlig for rigtigheden af informationerne”). Udvalget har på den baggrund i det følgende lagt til grund, at navnlig følgende skal gøre sig gældende for nævnet:

- At nævnet skal vejlede offentligt ansatte om, hvorvidt en påtænkt offentliggørelse af informationer er lovlig.
- At offentligt ansatte skal kunne henvende sig anonymt til nævnet med henblik på sådan vejledning.

- At nævnet til brug for vurderingen af en konkret sag kan indhente en redegørelse fra den offentligt ansattes arbejdsplads og evt. andre myndigheder, som oplysningerne vedrører.
- At nævnet skal afgøre, om de oplysninger, som den offentligt ansatte påtænker at offentliggøre, er korrekte. Der skal i den forbindelse også foretages en vurdering af oplysningernes faglige niveau og kvalitet.
- At nævnet ikke skal tage stilling til oplysninger om ulovligheder, men videresende sådanne til den rette instans.

Udvalget har således lagt til grund, at tanken bag et sådant nævn er, at offentligt ansatte, der ønsker at deltage i den offentlige debat med oplysninger, som de vurderer er af betydning for offentligheden, men som ikke vedrører deciderede ulovligheder, skal kunne henvende sig anonymt til nævnet for at få rådgivning om, hvorvidt en given offentliggørelse af oplysninger vil ligge inden for lovgivningens rammer, og om de oplysninger, de ønsker at offentliggøre, er korrekte.

Der kan til støtte for tanken bag et sådant nævn – forudsat at det i praksis ville kunne fungere efter hensigten – anføres, at offentligt ansatte vil få en yderligere mulighed for vejledning om reglerne om offentligt ansattes yttringsfrihed og meddelelser, at offentligt ansatte på forhånd vil kunne få vejledning om, hvorvidt en konkret videregivelse af oplysninger er lovlig og således ikke vil løbe en ”procesrisiko” ved at offentliggøre de pågældende informationer, at offentligt ansatte på forhånd vil kunne få afgjort, om de oplysninger, de ønsker at offentliggøre, er korrekte, hvis de måtte være i tvivl herom, og at nævnets udtalelse om, at de pågældende oplysninger er korrekte, kan modvirke evt. fremtidige ansættelsesretlige sanktioner, herunder skjult sanktionering. Endvidere kan det anføres, at et sådant nævn vil kunne bidrage til at sikre, at oplysninger, der offentliggøres af offentligt ansatte, er korrekte og af faglig høj kvalitet.

Et nævn som det beskrevne vil dog også være forbundet med en række uhensigtsmæssigheder og principielle betænkeligheder, ligesom det må forekomme tvivlsomt, om det i praksis vil kunne fungere efter hensigten.

Det forekommer således navnlig svært at se, hvordan det foreslåede nævn i praksis skal kunne afgøre, om oplysninger, som offentligt ansatte ønsker at offentliggøre, er korrekte, og i den forbindelse reelt kunne vurdere, hvilken faglig kvalitet oplysningerne har. En sådan vurdering synes både at forudsætte, at nævnet har ekspertviden på en lang række områder, og at nævnet

får et indgående kendskab til det konkrete sagskompleks, som oplysningerne indgår i. Det kan i den forbindelse bemærkes, at ombudsmandsinstitutionen, der har indgående kendskab til forvaltningens forhold, og er en betydeligt større institution end det foreslåede nævn, almindeligvis må afstå fra at bedømme forhold i forvaltningen, der bygger på særlig sag- eller fagkyndig viden.

Det er endvidere vanskeligt at forestille sig, at et centralt nævn – hvis område er hele den offentlige forvaltning – på tilfredsstillende måde vil kunne varetage en så bred vifte af forskelligartede funktioner, som der lægges op til. Udover den omfangsrige funktion, der ligger i at tage stilling til, om oplysninger, som offentligt ansatte ønsker at offentliggøre, er korrekte, og hvad deres faglige kvalitet er, skal nævnet således bl.a. ”indhente uvildige oplysninger fra alle involverede parter”, ”rådgive omkring offentliggørelse [af oplysninger] og efterfølgende modarbejde, at den offentligt ansatte bliver syndebug for administrative prioriteringer”, ”støtte den ansatte i forbindelse med eventuelle tjenstlige sanktioner på grund af offentlige ytringer” og ”indkalde relevante personer til rådgivning eller information i forbindelse med behandlingen af konkrete sager”.

Det kan med rimelighed anføres, at nævnet vil kunne have en funktion med at oplyse om reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og udgøre en samlet indgang for almindelig og uafhængig vejledning til de offentligt ansatte om deres ytringsfrihed. En sådan vejledning bliver dog allerede i dag ydet af bl.a. de faglige organisationer til deres medlemmer, og det forekommer ikke umiddelbart klart, at et nævn vil være bedre til at yde denne rådgivning end de faglige organisationer, der er tæt på de ansatte og har kendskab til deres ansættelsesforhold. Der kan endvidere peges på, at generel oplysning om reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed kan søges i Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra 2006 og Vejledning om god adfærd i det offentlige fra 2007.

Det synes endvidere svært at identificere mange situationer, hvor nævnets ganske omfattende rådgivningsfunktion i forhold til konkrete sager vil være nødvendig for at afklare, om den offentligt ansatte har ret til at ytre sig om et givent forhold. Offentligt ansatte har således en udstrakt adgang til at ytre sig kritisk om egne arbejdsområder, og de gældende regler indebærer for langt de fleste offentligt ansatte alene begrænsninger i den ansattes adgang til at give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres ansættelsesområde eller at udtrykke sig i en for grov og utilbørlig form. Kun for en meget lille del af de offentligt ansatte gælder der

særlige begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed af hensyn til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Den gældende retstilstand for langt de fleste offentligt ansatte er således ganske klar, og det kan derfor være svært at se, at der på dette område skulle være et særligt behov for, at offentligt ansatte kan få forudgående rådgivning om, hvorvidt en given konkret handling er lovlig.

Der synes endvidere ikke at være et stort behov for, at offentligt ansatte kan få bekræftet, at faktuelle oplysninger, som de måtte ønske at offentliggøre, er korrekte. De sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret, som udvalget har gennemgået, vedrører således kun i meget begrænset omfang videregivelse af rene faktuelle informationer. Langt de fleste sager vedrører den offentligt ansattes faglige eller personlige synspunkter eller vurderinger i relation til et givent spørgsmål. Det vil ofte være et holdningsmæssigt spørgsmål, om sådanne synspunkter eller vurderinger er ”korrekte” eller ej, og det kan ikke antages at være særligt hensigtsmæssigt, at et nævn afgør sådanne spørgsmål. Dette synes snarere at ville kunne hindre den offentlige debat end at fremme den.

Det forekommer endvidere ikke oplagt, at et sådant nævn reelt vil kunne modvirke (ulovlige) ansættelsesretlige reaktioner, som følge af lovlige ytringer, herunder såkaldt ”skjult sanktionering”. I de tilfælde, hvor den ansatte bliver udsat for en egentlig ansættelsesretlig reaktion – som f.eks. afskedigelse – kan sagen således allerede i dag indbringes for Folketingets Ombudsmand eller domstolene, herunder evt. med støtte fra den ansattes faglige organisation. I tilfælde, hvor den ansatte måtte blive udsat for skjult sanktionering – f.eks. ved at den ansatte ikke forfremmes – vil der i sagens natur være tale om en reaktion, som kan være meget svær at konstatere, og som kan ligge ganske lang tid efter de pågældende ytringer. Det er umiddelbart svært at se, hvordan nævnets eventuelle udtalelse om, at den ansattes ytringer er ”korrekte” i en sådan sag, vil kunne fremme den ansattes vilkår.

Det skal i øvrigt bemærkes, at selv en frivillig adgang for en ansat til at anmode en offentlig myndighed om at forhåndsgodkende, at den pågældendes ytringer er ”korrekte”, kan give anledning til visse principielle betænkeligheder. I tilfælde, hvor nævnet således – efter at have indhentet udtalelser mv. – måtte komme frem til, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at den ansattes ytringer er ”korrekte”, vil alene sådan en rådgivende udtalelse herom kunne afholde den ansatte fra at ytre sig herom.

Det gælder også situationer, hvor nævnet måtte udtale sig negativt om oplysningernes ”faglige niveau og kvalitet”.

Udvalget finder sammenfattende, at de fordele for oplysningsindsatsen om offentligt ansattes ytringsfrihed, der kan være forbundet med oprettelsen af et nævn som bl.a. foreslået i beslutningsforslag nr. B 64 fra folketingssamlingen 2009/10, ikke opvejer de betydelige ulemper, der ville være ved et sådant nævn. Det forekommer i den forbindelse endvidere vanskeligt at se, hvorledes de meget vidtgående kompetencer og opgaver, der i forslaget er tiltænkt et sådant nævn, i praksis vil kunne varetages.

Kapitel 6

Whistleblowerordninger

Det følger af udvalgets kommissorium, at udvalget skal foretage en kortlægning af, hvilke whistleblowerordninger der på nuværende tidspunkt findes i den offentlige forvaltning, og at udvalget i den forbindelse skal beskrive de nærmere rammer, som disse ordninger etableres indenfor, samt redegøre for erfaringerne med ordningerne. Udvalget skal på baggrund heraf belyse fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning og i forlængelse heraf vurdere behovet for sådanne ordninger. Udvalget skal i den forbindelse pege på, hvilke retningslinjer, der i givet fald vil kunne opstilles med hensyn til indretning, funktion og konsekvenser af eventuelle whistleblowerordninger. Udvalget skal ligeledes overveje, om der bør ske en lovregulering på området.

Ordene ”whistleblower” og ”whistleblowerordninger” anvendes ofte med varierende betydning i litteratur, presse, offentlighed mv. Undertiden anvendes ordet ”whistleblower” i den meget brede betydning som udtryk for en person, der – som ansat eller tidligere ansat i en offentlig myndighed, privat virksomhed eller organisation – gør brug af sin almindelige ytringsfrihed til at gøre offentligheden opmærksom på, at der ved det pågældende ansættelsessted angiveligt er foregået ulovligheder mv. Undertiden anvendes ordet i den noget snævrere betydning, hvor en sådan brug af ytringsfriheden er eller måske kan være i strid med den pågældendes loyalitetspligt eller tavshedspligt. Tilsvarende anvendes ordet ”whistleblower” jævnligt om den der – som ansat eller tidligere ansat i en offentlig myndighed, privat virksomhed eller organisation – gør det pågældende ansættelsessted opmærksom på, at der dér angiveligt er foregået ulovligheder mv.

Ordet ”whistleblowerordninger” har på tilsvarende måde ikke nogen helt fast betydning, men anvendes som regel om ordninger, der er etableret i en offentlig myndighed, privat virksomhed eller organisation, hvorved der gives ansatte (og eventuelt også andre) mulighed for anonymt at henvende sig med oplysninger om formentlige ulovligheder mv.

I kommissoriet er det anført, at de relativt få whistleblowerordninger, der på nuværende tidspunkt findes inden for den offentlige forvaltning, synes at være af forskellig karakter, men at størstedelen af ordningerne dog synes bl.a. at være karakteriseret ved, at ansatte inden for den pågældende myndighed har mulighed for anonymt at indberette ulovligheder og alvorlige

uregelmæssigheder, der er foregået i myndigheden, til en særlig enhed eller lignende, som typisk er en del af myndigheden, men at der formentlig også findes andre former for ordninger på området.

I overensstemmelse med kommissoriet gives der nedenfor i afsnit 6.1 en beskrivelse af de eksisterende whistleblowerordninger. I afsnit 6.2 beskrives de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger. I afsnit 6.3 beskrives og vurderes fordele og ulemper ved whistleblowerordninger. I afsnit 6.4 redegøres for de gældende retlige rammer for whistleblowerordninger. I afsnit 6.5 opstilles mulige retningslinjer for udformningen af whistleblowerordninger, og i afsnit 6.6 vurderes behovet for lovregulering af whistleblowerordninger.

6.1. Eksisterende whistleblowerordninger mv. i den offentlige forvaltning

Som beskrevet i kapitel 3 har offentligt ansatte generelt ret – og i en række tilfælde også pligt – til at gøre opmærksom på ulovligheder og uforsvarlige forhold mv. inden for deres arbejdsområde. Det kan f.eks. ske til en overordnet inden for samme myndighed, til en overordnet myndighed eller til en tilsynsmyndighed. Der er endvidere eksempler på, at Folketingets Ombudsmand er gået ind i sager på baggrund af, at offentligt ansatte har henvendt sig vedrørende ulovligheder og uforsvarlige forhold mv. i den offentlige forvaltning. Tilsynsmyndigheder mv. og Folketingets Ombudsmand betegnes dog almindeligvis ikke som whistleblowerordninger og er ikke som sådan oprettet med det formål at skabe bedre muligheder for, at offentligt ansatte kan indberette oplysninger.

I det følgende gennemgås de eksisterende ordninger i den offentlige forvaltning, der er blevet betegnet som whistleblowerordninger. I afsnit 6.1.1 gennemgås de whistleblowerordninger, der er oprettet i kommunerne, i afsnit 6.1.2 beskrives de whistleblowerordninger, der er oprettet i offentlige myndigheder, og i afsnit 6.1.3 beskrives de whistleblowerordninger, der ved lov er oprettet hos offentlige tilsynsmyndigheder. I afsnit 6.2 beskrives de foreliggende erfaringer med ordningerne.

Det bemærkes, at beskrivelsen af de eksisterende whistleblowerordninger tager udgangspunkt i myndighedernes egne beskrivelser af ordningerne i retningslinjer og vejledninger mv., og at der er passager i disse retningslinjer og vejledninger, der kan give anledning til en vis tvivl om, hvorvidt de er fuldt ud retvisende for indholdet af de gældende regler på området. Det

gælder bl.a. for så vidt angår muligheden for at slette dokumenter mv., mulighederne for at undlade underretning og partshøring samt mulighederne for at undtage dokumenter fra aktindsigt. Der henvises om de gældende regler på området nærmere til afsnit 6.4.

Generelt om de beskrevne whistleblowerordninger

De beskrevne whistleblowerordninger kan helt overordnet siges at være karakteriseret ved, at der med henblik på at forhindre repressalier mod personer, der gør opmærksom på ulovligheder og andre uregelmæssigheder af grovere karakter, er oprettet en særlig enhed, der kan modtage og behandle anonyme indberetninger fra sådanne personer.

De beskrevne whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan opdeles i to hovedgrupper, der adskiller sig væsentligt fra hinanden: 1) whistleblowerordninger, der på administrativt grundlag er oprettet hos den myndighed, der kan foretages indberetning om, og 2) whistleblowerordninger, der ved lov er oprettet hos offentlige tilsynsmyndigheder, og hvorigennem der kan foretages indberetning om forhold hos de virksomheder og institutioner mv., som myndigheden fører tilsyn med.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ved lov er fastlagt, at myndighederne ATP, LD og Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring skal have whistleblowerordninger, hvortil der anonymt kan indberettes overtrædelser af den finansielle regulering. Dette blev fastlagt som led i en lovændring, der generelt indførte lovkrav om whistleblowerordninger på det finansielle område.⁸ Den nærmere udformning af disse ordninger er dog ikke lovreguleret, og hviler således på samme grundlag, som de øvrige ordninger, der er oprettet på administrativt grundlag. Disse ordninger behandles derfor sammen med de ordninger, der er oprettet på administrativt grundlag. Det bemærkes i den forbindelse, at ATP's whistleblowerordning blev indført før, der kom lovkrav herom.

Generelt om de whistleblowerordninger, der er oprettet på administrativt grundlag

De whistleblowerordninger, der er oprettet på administrativt grundlag, indebærer, at der internt i den myndighed, der kan foretages indberetning om, er oprettet en whistleblowerenhed, hvortil myndighedens ansatte og

⁸Jf. lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiell virksomhed og forskellige andre love.

evt. visse andre personer kan indgive indberetninger. Ordningernes nærmere udformning varierer i et vist omfang.

Kredsen af personer, der kan foretage indberetninger – og som der kan foretages indberetninger om – er i nogle ordninger udtrykkeligt begrænset til myndighedens ansatte, mens andre ordninger også omfatter myndighedens samarbejdspartnere, herunder private virksomheder. Nogle ordninger tager endvidere udtrykkeligt stilling til, at personer, hvis hverv hviler på valg eller udpegning (herunder kommunalbestyrelsesmedlemmer), ikke er omfattet af ordningerne.

De oplysninger, der kan indberettes til ordningerne, er generelt begrænset til at angå ulovligheder og fejl og forsømmelser af en vis grovhed. Som eksempler på sådanne forhold er ofte nævnt bl.a. strafbare forhold og forhold, der indebærer fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, økonomisk kriminalitet mv. og tilfælde af omsorgssvigt. Ordningernes afgrænsninger af, hvilke forhold der er omfattet, er dog ikke udtømmende, hvorfor det i visse tilfælde konkret må vurderes, om et forhold er tilstrækkeligt groft – herunder f.eks. fordi det er gentaget – til at være omfattet af den pågældende ordning.⁹ De fleste ordninger er endvidere udtrykkeligt afgrænset nedadgående, således at ordningerne ikke behandler oplysninger om mindre alvorlige forhold som f.eks. enkeltstående fejl, brud på mindre væsentlige personalevejledninger – f.eks. vedrørende beklædning, rygning, alkohol og brug af internettet – og konflikter mellem ansatte, herunder mobning.

Whistleblowerenhederne er som nævnt ovenfor i alle tilfælde en del af den myndighed, hvis ansatte mv. der kan foretages indberetning om. Visse af de kommuner, der har en whistleblowerordning, har dog oprettet denne hos kommunens borgerrådgiver, der ikke henhører under de stående udvalg eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Herved opnås der formentlig i praksis en videregående uafhængighed for whistleblowerenheden. Andre myndigheder, der ikke har en borgerrådgiver, har tilknyttet whistleblowerenheden til en i forvejen eksisterende juridisk eller tilsynsorienteret enhed i myndigheden. Endelig er der eksempler på, at myndigheder – antageligvis med henblik på at sikre tilliden til ordningens uafhængighed og anmeldernes mulighed for anonymitet – har etableret et vist samarbejde med en privat udbyder af whistleblowersystemer. Dette kan bl.a. give de ansatte mulighed for at søge råd

⁹ Det bemærkes dog, at ordningen i Lønmodtagernes Dyrtidsfond er begrænset til kun at angå overtrædelser af den finansielle regulering, uanset grovhed.

og vejledning hos en advokat og foretage anmeldelser til denne, der så videresendes til myndigheden med henblik på en nærmere undersøgelse.

Der er stor forskel på, i hvilket omfang der som led i whistleblowerordningerne er fastsat nærmere regler for, hvordan undersøgelser skal foretages. Nogle ordninger foreskriver således detaljerede procedurer for, hvordan og af hvem en anmeldelse skal behandles, mens andre ordninger ikke berører dette spørgsmål nærmere og således overlader det til whistleblowerenheden konkret at vurdere, hvordan den nærmere undersøgelse skal tilrettelægges. Det er ligeledes forskelligt fra ordning til ordning, om undersøgelser foretages af whistleblowerenheden selv, eller om whistleblowerenheden kan anmode en anden del af forvaltningsmyndigheden om at foretage en undersøgelse. I sidstnævnte tilfælde får whistleblowerenheden en tilbagemelding om, hvad den undersøgende forvaltningsenhed har foretaget sig og kan evt. reagere på denne tilbagemelding. Der er endvidere eksempler på, at whistleblowerenheden kan vælge mellem enten selv at foretage en undersøgelse eller anmode en anden forvaltningsenhed om at gøre det.

Alle ordningerne indebærer en mulighed for at forblive anonym for anmelderne. De fleste ordninger har i den forbindelse oprettet en særlig hjemmeside eller lignende, hvorigennem anmeldelser kan indgives. En række af ordningernes retningslinjer nævner i den forbindelse udtrykkeligt, at det er en forudsætning for at kunne være sikker på at kunne forblive anonym, at anmelderen ikke oplyser sit navn til myndigheden.

For så vidt angår repressalier over for personer, der indgiver anmeldelser til whistleblowerordningerne, anføres det i en række af vejledningerne, at anmeldelser i god tro ikke kan give anledning til ansættelsesretlige reaktioner. Flere vejledninger nævner endvidere udtrykkeligt, at de respektive whistleblowerordninger kan behandle anmeldelser om repressalier mod ansatte som følge af anmeldelser, de ansatte har indgivet til ordningen.

Generelt om de whistleblowerordninger, der ved lov er oprettet hos offentlige tilsynsmyndigheder

De whistleblowerordninger, der ved lov er oprettet i offentlige tilsynsmyndigheder, indebærer, at whistleblowerenheden befinder sig hos tilsynsmyndigheden, mens de forhold, der kan foretages indberetning om, vedrører de virksomheder og institutioner mv., som der føres tilsyn med. Disse whistleblowerordninger indebærer endvidere en særlig regulering af tavshedspligten hos de ansatte i tilsynsmyndigheden.

De lovregulerede whistleblowerordninger hos tilsynsmyndighederne er således allerede i kraft af deres placering hos en offentlig tilsynsmyndighed sikret uafhængighed af de virksomheder og myndigheder, som anmeldelserne vedrører, ligesom der allerede gælder en række regler om, hvordan tilsynsmyndigheden kan foretage undersøgelser mv. og reagere på ulovligheder mv. De lovregulerede whistleblowerordninger i offentlige tilsynsmyndigheder kan principielt anvendes af alle, der sidder inde med relevante oplysninger, og er således ikke begrænset til ansatte mv. ved de virksomheder og institutioner, der føres tilsyn med. De forhold, der kan indgives oplysninger om til de lovregulerede whistleblowerordninger er i sagens natur begrænset i overensstemmelse med, hvad tilsynsmyndighederne kan føre tilsyn med.

6.1.1. Whistleblowerordninger i kommunerne

6.1.1.1. Whistleblowerordningen i Københavns Kommune

Whistleblowerordningen i Københavns Kommune administreres af Borgerrådgiveren i Københavns Kommune, der er en del af kommunen, men ikke henhører under de stående udvalg eller borgmesterens daglige ledelse. Ordningen giver kommunens ansatte og samarbejdspartnere mulighed for anonymitet – f.eks. ved indgivelse af indberetninger gennem en særlig hjemmeside – og angår kun oplysninger om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl.

6.1.1.1.1. Organisation af whistleblowerordningen i Københavns Kommune

Whistleblowerordningen i Københavns Kommune er oprettet ved en beslutning i Borgerrepræsentationen den 9. februar 2012 og trådte i kraft i oktober 2012. Whistleblowerordningen administreres af borgerrådgiveren i Københavns Kommune.

Efter lov om kommunernes styrelse¹⁰ § 65 e, kan kommunalbestyrelsen i en kommune i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om oprettelse af en borgerrådgiverfunktion, der ikke henhører under de stående udvalgs eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Lederen af borgerrådgiverfunktionen ansættes og afskediges af kommunalbestyrelsen. Borgerrådgiverfunktionen henhører ikke under borgmeste-

¹⁰ Lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014.

rens øverste daglige ledelse af kommunens administration. Borgerrådgiverfunktionen kan kun varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og tilsyn med kommunens administration. Københavns Kommune har efter § 65 e bestemt, at der etableres en borgerrådgiverfunktion, som administreres direkte under Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiverens virksomhed omfatter i henhold til Københavns Kommunes Vedtægt for Borgerrådgiveren (herefter vedtægten) § 7, stk. 1, kommunens økonomiudvalg og stående udvalg, borgmestrene og forvaltningen, herunder institutioner, virksomheder og tjenestesteder, der er omfattet af Borgerrepræsentationens virksomhed. Efter § 7, stk. 2, kan Borgerrådgiveren behandle klager over og foretage undersøgelser mv. vedrørende bl.a. sagsbehandling, personalets adfærd, udførelsen af praktiske opgaver (faktisk forvaltningsvirksomhed) og diskrimination.

Borgerrådgiveren kan efter vedtægtens § 7, stk. 3, bl.a. ikke behandle klager mv. over det politisk vedtagne serviceniveau og spørgsmål vedrørende kommunens personale- og ansættelsesforhold. Borgerrådgiveren må endvidere afvise at behandle forhold, som har været bedømt af Økonomiudvalget, de stående udvalg, Borgerrådgiverudvalget¹¹ eller revisionsudvalget eller må i hvert fald lægge den politiske behandling uprøvet til grund.

Efter vedtægtens § 14 er forvaltninger mv., der er omfattet af Borgerrådgiverens virksomhed, forpligtet til at meddele Borgerrådgiveren de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af Borgerrådgiveren. Borgerrådgiveren kan desuden afkræve forvaltninger mv., der er omfattet af Borgerrådgiverens virksomhed, skriftlige udtalelser, ligesom borgerrådgiveren kan besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler og lokaliteter i kommunen.

Det fremgår endvidere af vedtægtens § 2a, stk. 1, at Borgerrådgiveren varetager en whistleblowerfunktion for kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende. Efter vedtægtens § 2a, stk. 2, er formålet med whistleblowerfunktionen at sikre, at kommunens ansatte

¹¹ Borgerrådgiverudvalget er et udvalg under Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune, der består af syv medlemmer af Borgerrepræsentationen. Udvalget har til opgave at følge Borgerrådgiverens virksomhed, at behandle Borgerrådgiverens årsberetning inden forelæggelse for Borgerrepræsentationen og at afgive indstilling til Borgerrepræsentationen om ansættelse og afskedigelse af Borgerrådgiveren. Udvalget kan endvidere pålægge Borgerrådgiveren at iværksætte undersøgelser.

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 borgerbetjening 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. Efter vedtægtens § 2b skal Borgerrådgiveren endvidere 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.

6.1.1.1.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Københavns Kommune

Det fremgår af vedtægtens § 24a, at enhver ansat i Københavns Kommune samt samarbejdspartnere 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.

Det fremgår i den forbindelse uddybende af Københavns Kommunes publikation ”Whistleblowerordningen i Københavns Kommune - Vejledning til ansattes og samarbejdspartnere”, at whistleblowerordningen kun behandler oplysninger om alvorlige forhold. Efter vejledningen kan sådanne oplysninger – udover strafbare forhold og alvorlige overtrædelser af lovbestemmelser – f.eks. vedrøre grove overtrædelser af kommunens interne regler for bogføring og regnskabsaflæggelse, bevidst vildledning af borgerne eller tilsidesættelse af Københavns Kommunes cirkulære for modtagelse af gaver. Det fremgår ligeledes af vejledningen, at whistleblowerordningen ikke behandler oplysninger om mindre alvorlige forhold som

f.eks. enkeltstående fejludbetalinger fra kommunen, højt sygefravær hos en kollega, eller at chefen bruger kopimaskinen til private formål.

6.1.1.1.3. Borgerrådgiverens sagsbehandling og reaktionsmuligheder

Efter vedtægtens § 24c, stk. 2, skal borgerrådgiveren for enhver oplysning 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.

Såfremt forholdet umiddelbart må anses for groft eller væsentligt og gentaget, og der skønnes at være mulighed for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser, videresendes sagen som udgangspunkt til behandling hos den relevante instans i Københavns Kommune. Efter § 24c, stk. 3, skal oplysninger, der overvejende vedrører kommunens økonomiske forhold, videresendes til den interne revision i Københavns Kommune, mens oplysninger, der overvejende vedrører ansættelsesretlige forhold, skal videresendes til den ansvarlige direktion eller i helt særlige tilfælde til den ansvarlige borgmester. Det fremgår dog af § 24c, stk. 5, at 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, kan Borgerrådgiveren iværksætte en nærmere undersøgelse af forholdet.

Borgerrådgiveren skal efter vedtægtens § 24f underrettes om udfaldet af sager, der er oversendt til andre instanser i kommunen, og har herefter mulighed for at iværksætte yderligere sagsbehandlingsskridt efter de almindelige regler om borgerrådgiverens virksomhed.

Efter vedtægtens § 24e, stk. 1, kan Borgerrådgiveren bl.a. 1) 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) underrette om sagen til den ansvarlige direktion eller borgmester, Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiverens udtalelser eller anbefalinger er ikke bindende for forvaltningen, men forvaltningen skal efter vedtægtens § 24e, stk. 3, 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.

Efter vedtægtens § 24e, stk. 4, skal Borgerrådgiveren endvidere give meddelelse om en sag til Borgerrådgiverudvalget, hvis Borgerrådgiverens undersøgelse af en sag viser, at der i kommunen må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning.

6.1.1.1.4. Rettigheder for anmeldere til Københavns Kommunes whistleblowerordning

For så vidt angår rettighederne for den, der indgiver oplysninger, fremgår det af vedtægtens § 24a, stk. 3, at oplysninger kan indgives anonymt til Borgerrådgiveren. Det er en forudsætning for anonymitet, at anmeldelsens identitet ikke kendes af Borgerrådgiveren. Oplysninger kan bl.a. indgives anonymt via den såkaldte whistleblowerportal, der er en særskilt hjemmeside oprettet til formålet (<https://kk.whistleblownetwork.net>).

Efter vedtægtens § 24b skal den, der indgiver oplysninger om muligt have orientering om sine rettigheder, proceduren for sagens behandling samt i fornødent omfang status på sagens behandling og udfald. Borgerrådgiveren orienterer endvidere ansatte, der indgiver oplysninger, om den lokale tillidsrepræsentants funktion.

Herudover fremgår det af vedtægtens § 24b, stk. 3, at 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.

Det fremgår desuden af vedtægtens § 24a, stk. 2, 2. pkt., at Borgerrådgiveren skal udvise størst mulig diskretion inden for rammerne af den retlige regulering af adgangen til offentlighed i forvaltningen, herunder regler om aktindsigt, indsichtsret, partshøring, oplysningspligt mv. Borgerrådgiverudvalget skal orienteres om enhver anmodning til Borgerrådgiveren om identifikationsoplysninger vedrørende personer, som har indgivet oplysninger.

6.1.1.1.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til Københavns Kommunes whistleblowerordning

Rettighederne for de personer, der indgives oplysninger om, er beskrevet i vejledningen til ansatte og samarbejdspartnere om whistleblowerordningen. Det fremgår bl.a. heraf, at de personer, der indgives oplysninger om, underrettes om sagen og har ret til at anmode om berigtigelse, sletning eller blokering af oplysningerne.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at oplysninger til whistleblowerordningen skal indgives i god tro, og at der således ikke bevidst må indgives urigtige eller vildledende oplysninger. Ansatte, der bevidst indgiver urigtige eller vildledende oplysninger, kan risikere ansættelsesretlige sanktioner, mens samarbejdspartnere kan risikere kontraktmæssige reaktioner.

6.1.1.2. Whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune

Whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune administreres af en fuldmægtig i kommunens byrådssekretariat, der rapporterer direkte til kommunaldirektøren eller borgmesteren. Ordningen giver kommunens ansatte mulighed for anonymitet – f.eks. ved indgivelse af indberetninger til en særlig e-mailadresse – og angår kun oplysninger om alvorlige forhold.

6.1.1.2.1. Organisation af whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune

Whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune er vedtaget af kommunens økonomiudvalg den 27. august 2013 og administreres som udgangspunkt kun af en fuldmægtig i kommunens Byrådssekretariat, der bl.a. er den eneste, der har adgang til en særligt oprettet e-mail adresse, hvortil der kan indberettes oplysninger. Der er dog endvidere udpeget en subsidær ansvarlig i kommunens kontrolgruppe i Socialforvaltningen, der bl.a. kan behandle eventuelle sager om indgivne oplysninger, som vedrører den primært ansvarlige eller dennes nærmeste kolleger eller ledere.

Den ansvarlige for whistleblowerordningen rapporterer direkte til kommunaldirektøren eller borgmesteren.

6.1.1.2.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune

Det fremgår af en vejledning til de ansatte om whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune, at Whistleblowerordningen kun behandler oplysning-

ger om alvorlige forhold som f.eks. lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, grove tilfælde af omsorgssvigt og lignende. Ifølge vejledningen kan det f.eks. være:

- Strafbare forhold: grove overtrædelser af tavshedspligten, misbrug af økonomiske midler, tyveri, svig, underslæb, bedrageri, bestikkelse eller vold mv.
- Alvorlige overtrædelser af lovbestemmelser: grove overtrædelser af lovgivning om miljø, lovgivning om magtanvendelse, lovgivning om kommuners forhold, sundhedslovgivningen, lovgivning om bogføring og regnskabsaflæggelse, lovgivning om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, persondataloven mv.
- Andre alvorlige forhold: uregelmæssigheder indenfor regnskabsføring, intern kontrol og revision eller alvorlige brud på arbejds-sikkerheden.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at alvorlige forhold også kan være grove fejl eller forsømmelser, eller hvis der er tale om væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at whistleblowerordningen ikke beskæftiger sig med løse rygter eller retter sig mod forhold som mobning, samarbejdsvanskeligheder, inkompetence på arbejdspladsen, overtrædelse af retningslinjer for beklædning, rygning, alkohol, brug af e-post/internet og lignende. Disse forhold skal løses via de normale kommunikationsveje til leder, tillidsrepræsentant, arbejdsmiljørepræsentant eller lignende.

Oplysninger til Whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune kan ifølge vejledningen indgives, uanset hvilken form oplysningerne foreligger i, dvs. at både mundtlige, skriftlige, indskannede eller elektroniske oplysninger kan modtages.

6.1.1.2.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune

Det fremgår af vejledningen til de ansatte om whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune, at whistleblowerordningen først vurderer om oplys-

ningerne i en henvendelse omhandler alvorlige forhold, og om der er mulighed for at oplyse sagen tilstrækkeligt.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at der foretages en nærmere undersøgelse, hvis henvendelsen kan realitetsbehandles. Viser en anmeldelse sig at være velbegrunder, skal den ansvarlige leder først og fremmest sørge for, at ulovligheden eller den alvorlige uregelmæssighed ophører. Derudover kan konsekvensen være, at der tages skridt til en politianmeldelse, eller at det får personaleretlige konsekvenser.

6.1.1.2.4. Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune

Det fremgår af vejledningen til de ansatte om whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune, at oplysninger kan indgives anonymt. Det er dog en forudsætning herfor, at den pågældende ikke oplyser sit navn.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at anmeldere som udgangspunkt ikke modtager meddelelse om sagens behandling eller udfald.

6.1.1.2.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune

Det fremgår af vejledningen til de ansatte om whistleblowerordningen i Gladsaxe Kommune, at ansatte normalt vil blive underrettet, hvis der indgives oplysninger om dem. Det fremgår i den forbindelse, at den ansatte vil modtage underretning, når sagen henlægges, hvis den er åbenlys grundløs, og at den ansatte vil blive involveret på et tidspunkt i forløbet, såfremt sagen realitetsbehandles.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at der ikke bevidst må indgives urigtige eller vildledende oplysninger til whistleblowerordningen.

6.1.1.3. Frederiksberg Kommunes retningslinjer om henvendelser om ansattes og om kommunale leverandørers eventuelle straffbare forhold, grovere overtrædelser af lovgivning og interne retningslinjer (Frederiksbergs Kommunes såkaldte whistleblowerordning)

Frederiksbergs Kommunes såkaldte whistleblowerordning administreres af chefen for juridisk afdeling i Frederiksberg Kommune. Ordningen giver mulighed for såvel navngiven som anonym henvendelse og angår kun op-

lysninger om ansattes og kommunale leverandørers eventuelle grovere overtrædelser af lovgivning og interne retningslinjer.

6.1.1.3.1. Organisatoriske forhold vedrørende ordningen i Frederiksberg Kommune

Frederiksberg Kommunalbestyrelse har den 28. november 2011 vedtaget retningslinjer om henvendelser om ansattes og om kommunale leverandørers eventuelle strafbare forhold, grovere overtrædelser af lovgivning og interne retningslinjer (herefter retningslinjerne). Indberetninger indgives til afdelingschefen for juridisk afdeling i Frederiksbergs Kommune.

6.1.1.3.2. Oplysninger omfattet af ordningen i Frederiksberg Kommune

Det fremgår af retningslinjerne, at oplysningerne skal vedrøre kommunalt ansatte i Frederiksberg Kommune, dvs. hvor der er etableret et ansættelsesforhold mellem kommunen som arbejdsgiver og medarbejderen som lønmodtager. Selve ansættelsesformen er uden betydning. Ordningen omfatter såvel tjenestemandsansatte, som overenskomstansatte og fastansatte, midlertidigt ansatte og vikarer. Kommunale leverandørers forhold er ligeledes omfattet.

Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at kommunen ikke er arbejdsgiver for ansatte i selvejende institutioner, hvorfor eventuelle henvendelser om ulovlige forhold i de selvejende institutioner må sendes til den pågældende bestyrelse til behandling. Henvendelser, der vedrører forhold om grovere overtrædelser af driftsoverenskomsten mellem kommunen og den selvejende institution eller angår f.eks. strafbart misbrug af offentlige midler, er dog omfattet af ordningen.

Ordningen omfatter ikke personer, der virker i offentlig tjeneste, hvor hvervet hviler på valg eller udpegning. Sådanne eventuelle henvendelser oversendes til borgmesteren. Det gælder f.eks. kommunalbestyrelsens medlemmer, men også andre personer uden for kommunalbestyrelsens medlemskreds, der er valgt eller udpeget til kommunale hverv i udvalg, kommissioner eller bestyrelser mv.

For så vidt angår indholdet af de oplysninger, der er omfattet af ordningen, fremgår det bl.a. af retningslinjerne, at henvendelserne kan vedrøre følgende:

”1) Strafbare forhold

Sager hvor der er formodning/mistanke om straffelovsovertrædelser, dvs. forhold, som er omfattet af den borgerlige straffelovs bestemmelser eller efter særlovgivningen. Typiske eksempler på overtrædelser af straffeloven er de almindelige formueforbrydelser som tyveri, underslæb, bedrageri og mandatsvig.”

[...]

2) Grovere overtrædelser af anden lovgivning

Ved grovere overtrædelser af anden lovgivning, dvs. såvel den generelle forvaltningsmæssige lovgivning som forvaltningslov/offentlighedslov eller persondatalov mv. som speciallovgivningen som byggelovgivningen, social servicelov eller dagtilbudsloven mv. En henvendelse kan f.eks. angå, at afdelingen ikke overholder de forvaltningsprocesuelle regler i lovgivningen i sin sagsbehandling eller de mere fagspecifikke regler i lovgivningen. Anmeldelsen kan således angå ”systemfejl” i forvaltningen, dvs. fejl, som kan henregnes til systemet, f.eks. manglende generel overholdelse i et fagområde af pligten til at give klagevejledning, hvis klageinstans og ufuldstændige begrundelser ved afslag, men også specifikt angå den enkelte medarbejders/chefs forhold f.eks., at vedkommende varetager usaglige hensyn i sin sagsbehandling f.eks. udøver diskrimination på grundlag af køn eller etnicitet mv. Det forudsættes, at der er tale om grovere overtrædelser, dvs. systematiske og gentagne overtrædelser af lovgivningen, dvs. forsætlige eller groft uagtsomme overtrædelser - uanset om der er tale om anmeldelser af ”systemfejl” eller individuelle fejl.

3) Grovere overtrædelser af interne retningslinjer

Ved grovere overtrædelser af interne retningslinjer sigtes f.eks. på adfærd eller sagsbehandlingsprocedurer mv. af forsætlig eller grov uagtsom karakter. Det forudsættes, at der er tale om systematiske/ gentagne eller enkeltstående meget grove overtrædelser, som er væsentlige. Et eksempel er overtrædelser af vejledningen om medarbejdernes modtagelse af gaver, hvor en overtrædelse efter omstændighederne kan være grov. En ”overtrædelse” af vejledningen om designguiden vil derimod falde uden for ordningen. En ”overtrædelse” af andre vejledninger kan være mere alvorlig. F.eks. overtrædelse af kommunens indkøbspolitik, hvis der er tale om systematiske eller meget grove overtrædelser jf. oven for.”

Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at arbejdsformen som udgangspunkt er skriftlig i form af mail eller brev, men at der efter omstændighederne også kan modtages henvendelser mundtligt, herunder telefonisk.

6.1.1.3.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for ordningen i Frederiksberg Kommune

Det fremgår af retningslinjerne, at det først vurderes, om der er grundlag for en egentlig sagsbehandling af anmeldelsen, eller om anmeldelsen skal henlægges umiddelbart som åbenbart grundløs. Hvis anmeldelsen realitetsbehandles, indhentes der en redegørelse fra den, oplysningerne vedrører, ligesom der efter behov – og hvis der er hjemmel hertil – indhentes yderligere oplysninger internt i forvaltningen og evt. vurderinger fra eksterne myndigheder. Der foretages efter retningslinjerne notat om alle væsentlige sagsbehandlingsskridt.

Vedrører sagen grovere overtrædelser af lovgivningen eller interne retningslinjer orienteres vedkommendes nærmeste chef, områdedirektøren samt kommunaldirektøren og om nødvendigt HR-afdelingen med henblik på eventuelle ansættelsesretlige reaktioner, f.eks. irettesættelse, advarsel eller afsked. Er der tale om ”systemfejl” forelægger områdedirektøren løsningsforslag for direktionen til godkendelse. Der gives herefter anmelderen – hvis vedkommende har oplyst en kontaktadresse – en tilbagemelding med orientering om resultatet af Juridisk Afdelings vurdering af sagen, dog begrænset i det omfang oplysningerne anses som fortrolige.

Vedrører sagen leverandører kan en mulig sanktion være ophævelse af kontrakten på baggrund af konstateret misligholdelse. En sådan sag overgives til Udbuds- og Indkøbsafdelingen i Frederiksberg Kommune med henblik på relevante kontraktsretlige konsekvenser.

Hvis sagen vedrører økonomiske uregelmæssigheder følges en særlig procedure i henhold til kasse- og regnskabsregulativet for Frederiksberg Kommune, der bl.a. fastsætter, at hvis en ansat har mistanke om, at der kan foreligge økonomiske uregelmæssigheder er vedkommende forpligtet til at orientere sin nærmeste overordnede, som umiddelbart herefter iværksætter en nærmere undersøgelse af forholdet, ligesom områdedirektøren skal underrettes. Direktøren er herefter, såfremt der er begrundet formodning om uregelmæssighed, forpligtet til omgående at orientere kommunaldirektøren og økonomichefen skriftligt. Kommunaldirektøren orienterer herefter borgmesteren.

Det fremgår desuden generelt af retningslinjerne, at der indgives politianmeldelse, hvis der er begrundet mistanke om strafbare forhold, enten overtrædelser af straffeloven eller anden lovgivning, der er strafbelagt.

6.1.1.3.4. Rettigheder for anmeldere til ordningen i Frederiksberg Kommune

Det fremgår af retningslinjerne, at oplysninger kan indgives anonymt. Hvis anmelderen imidlertid har oplyst en kontaktadresse, skal vedkommende gøres bekendt med, at den anmeldte vil blive underrettet om anmeldelsen.

Det fremgår herudover af retningslinjerne, at anmeldelser foretaget i god tro ikke kan give anledning til ansættelsesretlige reaktioner eller reaktioner over for kommunale leverandører, selvom anmeldelsen efter en foretaget indholdsmæssig vurdering er grundløs.

6.1.1.3.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til ordningen i Frederiksberg Kommune

Det fremgår af retningslinjerne, at der ved grundløse anmeldelser gives orientering til den ansatte eller leverandøren om muligheden for berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, der er urigtige eller vildledende, jf. persondatalovens § 37. Under alle omstændigheder får den anmeldte indsigt i anmeldelsen, ligesom der foretages partshøring af den ansatte/leverandøren.

Det fremgår desuden af retningslinjerne, at forvaltningsrettens uskrevede regler om saglighed, objektivitet og lighedsgrundsætningen samt forvaltningslovens og persondatalovens regler om partshøring og indsigt mv. skal respekteres i sagsbehandlingen, såfremt egentlig sagsbehandling iværksættes.

Det fremgår herudover af retningslinjerne, at der kan blive indgivet politianmeldelse i anledning af grundløse anmeldelser, der er foretaget i ond tro.

6.1.1.4. Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune

Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune administreres af Borgerrådgiveren i Roskilde Kommune, der er en del af kommunen, men uafhængig af kommunens øvrige forvaltning. Ordningen giver kommunens ansatte og samarbejdspartnere mulighed for anonymitet – f.eks. ved indgivelse af indberetninger gennem en særlig hjemmeside – og angår kun oplysninger om ulovligheder og alvorlige uregelmæssigheder.

6.1.1.4.1. Organisation af whistleblowerordningen i Roskilde Kommune

Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune trådte i kraft i juni 2014 og administreres af borgerrådgiveren i Roskilde Kommune. Byrådet i Roskilde har på tidspunktet for udvalgets sidste møde i januar 2015 endnu ikke vedtaget en vedtægt for borgerrådgiveren i Roskilde Kommune, men et udkast til en sådan vedtægt er under behandling.

Det bemærkes i den forbindelse, at det forventes, at der i vedtægten bl.a. vil blive fastsat nærmere regler for borgerrådgiverens sagsbehandling og reaktionsmuligheder, herunder i relation til whistleblowerordningen.

6.1.1.4.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Roskilde Kommune

Det fremgår af Roskilde Kommunes hjemmeside om whistleblowerordningen, at kommunens ansatte og samarbejdspartnere kan indgive oplysninger til whistleblowerordningen, hvis de har viden eller begrundet mistanke om ulovligheder eller alvorlige uregelmæssigheder i Roskilde Kommune. Det kan være mistanke om lovovertrædelser, manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, tilfælde af omsorgssvigt og lignende.

Det fremgår endvidere af Roskilde Kommunes hjemmeside om whistleblowerordningen, at whistleblowerordningen ikke behandler oplysninger om mindre alvorlige forhold. Sådanne forhold skal håndteres gennem de almindelige kommunikationsveje (f.eks. nærmeste leder, personaleafdelingen eller en tillidsrepræsentant).

6.1.1.4.3. Borgerrådgiverens sagsbehandling og reaktionsmuligheder

Byrådet i Roskilde har på tidspunktet for udvalgets sidste møde i januar 2015 endnu ikke vedtaget en vedtægt for borgerrådgiveren i Roskilde Kommune, men et udkast til en sådan vedtægt er under behandling.

6.1.1.4.4. Rettigheder for anmeldere til Roskilde Kommunes whistleblowerordning

For så vidt angår rettighederne for den, der indgiver oplysninger, fremgår det af Roskilde Kommunes hjemmeside om whistleblowerordningen, at

oplysninger kan indgives anonymt til Borgerrådgiveren, bl.a. via en særskilt hjemmeside oprettet til formålet. Borgerrådgiveren kan kommunikere med anonyme anmeldere gennem denne hjemmeside.

Det fremgår af Roskilde Kommunes hjemmeside om whistleblowerordningen, at det er en forudsætning for anonymitet, at anmelderens identitet ikke kendes af Borgerrådgiveren.

6.1.1.4.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til Roskilde Kommunes whistleblowerordning

Der er ikke anført nærmere herom på Roskilde Kommunes hjemmeside om whistleblowerordningen.

6.1.1.5. Whistleblowerordningen i Randers Kommune

Whistleblowerordningen i Randers Kommune administreres af Whistleblowerudvalget i Randers Kommune, der er en del af kommunen, men uafhængig af kommunens øvrige forvaltning. Ordningen giver kommunens ansatte og samarbejdspartnere mulighed for anonymitet – f.eks. ved indgivelse af indberetninger gennem en særlig hjemmeside – og angår kun oplysninger om grove eller væsentlige og gentagne fejl og forsømmelser.

6.1.1.5.1. Organisation af whistleblowerordningen i Randers Kommune

Whistleblowerordningen i Randers Kommune trådte i kraft den 20. oktober 2014 og administreres af Whistleblowerudvalget i Randers Kommune, der er en del af kommunen, men uafhængig af kommunens øvrige forvaltning.

Whistleblowerudvalget består af en repræsentant fra ”Hoved MED-udvalget” (for tiden fællestillidsmanden for socialrådgiverne i Randers Kommune), stabschefen for Politik, Kommunikation og Digital Service samt borgerrådgiveren i Randers Kommune. Det er Borgerrådgiveren, der tager imod henvendelser og sender dem til videre behandling i samarbejde med det øvrige udvalg.

6.1.1.5.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Randers Kommune

Det fremgår af Randers Kommunes whistleblowerpolitik, at kommunens ansatte og samarbejdspartnere kan indgive oplysninger til whistleblowerordningen, hvis de har viden eller begrundet mistanke om grove eller væsentlige og gentagne fejl og forsømmelser i Randers Kommune. Det er f.eks. alvorlige forhold, hvis oplysningerne vedrører:

- lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser,
- fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed,
- fare for miljøet, samt
- grove tilfælde af omsorgssvigt og lignende.

Det fremgår endvidere af Randers Kommunes hjemmeside om whistleblowerordningen, at der kan anmeldes forhold som bestikkelse, afpresning, underslæb, regnskabsmanipulation mv. til whistleblowerordningen.

Forhold som mobning, utilfredshed med lønforhold, overtrædelse af alkoholpolitik mv. skal ikke anmeldes til whistleblowerordningen, men skal i stedet skal indberettes gennem de normale kanaler.

6.1.1.5.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder i whistleblowerordningen i Randers Kommune

Det fremgår af Randers Kommunes hjemmeside om whistleblowerordningen, at whistleblowerudvalget foretager en indledende vurdering af de oplysninger, der indgives til whistleblowerordningen.

Hvis udvalget vurderer, at indberetningen er åbenbart ubegrundet, bliver den afvist og slettet i systemet, og den person, der har indberettet sagen, vil få besked herom.

Hvis oplysningerne vurderes at være alvorlige, og der er mulighed for at oplyse sagen tilstrækkeligt, kan whistleblowerudvalget enten gennemføre en undersøgelse selv eller videresende oplysningerne til behandling hos den relevante forvaltningsenhed i kommunen for nærmere undersøgelse dér. I så fald skal forvaltningsenheden afklare forholdet og melde tilbage til whistleblowerudvalget, der herefter kan stille uddybende spørgsmål eller udtale sin opfattelse af sagen overfor den relevante forvaltningsenhed.

6.1.1.5.4. Rettigheder for anmeldere til Randers Kommunes whistleblowerordning

Det fremgår af Randers Kommunes hjemmeside om whistleblowerordningen, at alle indberetninger indgives i god tro er beskyttet mod enhver form for repressalier.

Oplysninger kan endvidere indgives anonymt – bl.a. via en særskilt hjemmeside oprettet til formålet – hvorigennem Whistleblowerudvalget også kan kommunikere med anonyme anmeldere efter anmeldelsen er indgivet.

6.1.1.5.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til Randers Kommunes whistleblowerordning

Det fremgår af Randers kommunens hjemmeside om whistleblowerordningen, at det er vigtigt, at systemet ikke benyttes til falske beskyldninger, hvor der rettes mistanke om uskyldige personer. Alle indberetninger skal derfor indgives i god tro. Hvis en indberetning er indgivet i ond tro og indberetningen viser sig at være et udslag af personlige negative følelser, hævnlyst mv., kan en ubegrundet indberetning få ansættelsesretlige konsekvenser for indberetteren, hvis denne kan identificeres.

6.1.2. Whistleblowerordningerne i Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, ATP, Energinet.dk og DSB

Ved lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love blev der indført lovkrav om, at ATP, Lønmodtagernes Dyrtidsfond og Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring – ligesom private finansielle virksomheder – skal have en whistleblowerordning, hvor ansatte via en særlig, uafhængig og selvstændig kanal kan indberette overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle regulering begået af myndigheden, herunder af ansatte eller medlemmer af bestyrelsen. Indberetninger til ordningen skal kunne foretages anonymt. Lovens bestemmelser herom blev ved bekendtgørelse nr. 314 af 28. marts 2014 sat i kraft med virkning fra den 1. september 2014.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, der lå til grund for lov nr. 268 af 25. marts 2014, at baggrunden for bestemmelserne er et direktivkrav i kapitalkravsdirektivet (CRD IV). Lovkravet om whistleblowerordninger indebærer kun, at der skal kunne indberettes overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle regulering. Der skal imidlertid efter lovforslagets bemærkninger både kunne indberettes om al-

vorlige og mindre alvorlige forseelser, ligesom der skal kunne indberettes om overtrædelser, som ikke er af afgørende betydning for koncernen eller virksomheden som helhed. Det kan f.eks. være tilfælde, som alene kan medføre et påbud eller en påtale fra Finanstilsynet. Muligheden for indberetning af mindre alvorlige forseelser er ligeledes et krav i henhold til kapitalkravsdirektivet (CRD IV).

Lov nr. 268 af 25. marts 2014 fastsætter ikke nærmere bestemmelser om udformningen af whistleblowerordningerne, der således er sket på administrativt grundlag.

6.1.2.1. Whistleblowerordningen i Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring

Udvalget har ikke haft oplysninger herom.

6.1.2.2. Whistleblowerordningen i ATP

Whistleblowerordningen i ATP administreres af chefjuristen i ATP i samarbejde med en privat leverandør af whistleblowersystemer. Ordningen giver ansatte og bestyrelsesmedlemmer mulighed for anonymt at indgive indberetninger om forhold af en vis alvor – f.eks. gennem en særlig hjemmeside administreret af den private leverandør.

6.1.2.2.1. Organisation af whistleblowerordningen i ATP

ATP er en selvejende offentlig institution, der er oprettet ved lov om arbejdsmarkedets tillægspension¹².

ATP's whistleblowerordning omfatter ifølge ATP's whistleblowerpolitik hele ATP-koncernen, inkl. datterselskaber. Ordningen indebærer, at medarbejdere og bestyrelse anonymt kan rapportere om kritisable og ulovlige forhold i organisationen.

Indberetninger til ordningen foretages til et eksternt advokatfirma, der kan kontaktes gennem et særligt link på ATP's hjemmeside eller ved direkte henvendelse til advokatfirmaet.

6.1.2.2.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i ATP

¹²Jf. lovbekendtgørelse nr. 942 af 10. februar 2009 med senere ændringer.

Det fremgår af ATP's whistleblowerpolitik, at whistleblowerordningen kan anvendes til anmeldelse af alvorlige forhold, der vedrører ATP's ansatte, direktion, bestyrelses- og repræsentantskabsmedlemmer samt ATP's eksterne revision.

Det fremgår endvidere af ATP's whistleblowerpolitik, at man f.eks. kan bruge ordningen, hvis man oplever – eller har mistanke om – økonomisk kriminalitet, bestikkelse, korruption, bedrageri, dokumentfalsk m.v. Det kan også være miljøforurening, alvorlige brud på arbejdssikkerheden samt alvorlige forhold, der retter sig mod en ansat - f.eks. vold og seksuelle overgreb. Whistleblowerordningen kan endvidere anvendes til anmeldelse af overtrædelser af den finansielle lovgivning.

Derimod skal oplevelser og mistanke om f.eks. mobning, samarbejdsvan- skeligheder, overtrædelse af personalepolitikker, arbejdsmiljøledessys- tem og retningslinjer m.v. ikke rapporteres til whistleblowerordningen, men håndteres internt i organisationen via ledelsen, HR eller de faglige or- ganisationer mv.

6.1.2.2.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowe- rordningen i ATP

Det fremgår af ATP's whistleblowerpolitik, at den eksterne advokat ind- ledningsvist gennemgår anmeldelsen og vurderer om anmeldelsen er om- fattet af ordningen. Hvis rapporteringen ikke vedrører forhold, der er om- fattet af ordningen, vil den eksterne advokat straks afvise rapporteringen, og anmelderen vil få besked om afvisningen. Anmeldere, der har valgt at være anonyme, vil kunne logge på systemet og se afvisningen. Hvis rap- porteringen bliver afvist, slettes oplysningerne straks fra whistleblower- systemet. Hvis rapporteringen derimod er omfattet af whistleblowerord- ningen, videresendes henvendelsen til chefjuristen i ATP, der træffer be- slutning om, hvorvidt der skal foretages videre undersøgelser. I så tilfælde underrettes ATP's direktør. Under denne videre undersøgelse, som forestås af chefjuristen – evt. i samarbejde med andre nøglemedarbejdere, herunder revisionschefen – kan anmeldere via en anonym kommunikationskanal gi- ve flere oplysninger, hvis der er brug for det, ligesom der kan blive stillet spørgsmål m.v. til andre ansatte i ATP. Chefjuristen kan inddrage assitan- ce fra den eksterne advokat under hele undersøgelsen. Hvis rapporteringen vedrører chefjuristen, indtræder henholdsvis formanden for ATP's besty- relse eller ATP's direktør i undersøgelsen. Hvis rapporteringen vedrører formanden for ATP's bestyrelse eller ATP's direktør er der fastlagt særlige

procedurer. Det er ATP's revisionsudvalg, der – på baggrund af en anbefaling fra revisionschefen og cheffjuristen – i sidste ende beslutter om en forseelse skal anmeldes til politiet.

6.1.2.2.4. Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i ATP

Det fremgår af ATP's whistleblowerpolitik, at anmeldere som udgangspunkt er anonyme, medmindre de selv vælger at opgive deres navn til den eksterne advokat, og at anmelderes tavsheds- og loyalitetspligt tilsidesættes til fordel for ytringsfriheden.

Det fremgår endvidere af ATP's whistleblowerpolitik, at der ikke bliver givet oplysning om, hvem der har foretaget rapporteringen, selvom denne person har valgt ikke at være anonym, men at ikke-anonyme anmeldere risikerer at blive indkaldt som vidner, hvis der bliver indledt en retssag, ligesom der vil kunne begæres aktindsigt i sagen.

Det fremgår herudover af ATP's whistleblowerpolitik, at anmeldere – uanset om de vælger at rapportere anonymt eller ej – altid kan forvente at blive behandlet med størst mulig fortrolighed og diskretion, og at de derfor altid trygt kan stå frem og gøre brug af whistleblowerordningen uden at frygte at miste deres job. Det fremgår ligeledes af vejledningen, at det ikke er tilladt ansættelsesretligt at sanktionere det at gøre brug af whistleblowerordningen medmindre, der er tale om åbenbar grundløs brug af chikanøs karakter.

6.1.2.2.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i ATP

Det fremgår af ATP's whistleblowerpolitik, at personer, der bliver indgivet oplysninger om, vil blive informeret om de fremsatte påstande, herunder hvordan oplysningerne vil indgå i den videre behandling af sagen, hvilken type oplysninger, der er tale om, hvem oplysningerne bliver videregivet til samt om reglerne om indsigt i og mulighed for at korrigere oplysninger.

Det fremgår dog endvidere af ATP's whistleblowerpolitik, at informationspligten kan udskydes, hvis det er nødvendigt for at sikre bevismateriale og i visse tilfælde helt kan undlades. Enhver, som er blevet frifundet for et rapporteret forhold, vil endvidere blive informeret herom.

6.1.2.3. Whistleblowerordningen i Lønmodtagernes Dyrtdisfond (LD)

Whistleblowerordningen i LD administreres i samarbejde med en privat leverandør af whistleblowersystemer. Ordningen giver ansatte og bestyrelsesmedlemmer mulighed for anonymt at indgive indberetninger om overtrædelse af den finansielle regulering – f.eks. gennem en særlig hjemmeside administreret af den private leverandør.

6.1.2.3.1. Organisation af whistleblowerordningen i LD

LD er en selvejende offentlig institution, der er oprettet ved lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond ¹³.

Indberetninger til ordningen foretages til et eksternt advokatfirma, der kan kontaktes gennem et særligt link på LD's hjemmeside eller ved direkte henvendelse til advokatfirmaet.

6.1.2.3.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i LD

Det fremgår af LD's whistleblowerpolitik, at whistleblowerordningen kun kan bruges af ansatte og medlemmer af bestyrelsen til at anmelde overtrædelser eller potentielle overtrædelser af LD-loven eller den finansielle regulering, som er gældende for LD, og som er underlagt Finanstilsynets tilsyn. Hertil hører også bekendtgørelser om ledelse og styring, outsourcing, vedtægter for LD, lønpolitik og andre bekendtgørelser, der er udstedt i henhold til LD-loven eller den finansielle regulering, og som er gældende for LD. Der kan ikke foretages indberetning om andre forhold i whistleblowerordningen - disse skal i stedet håndteres via de normale kanaler. Der kan ikke indberettes om andre personer end ansatte og bestyrelsesmedlemmer i LD.

6.1.2.3.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen i LD

Det fremgår af LD's whistleblowerpolitik, at den eksterne advokat indledningsvist gennemgår anmeldelsen og vurderer om anmeldelsen er omfattet af ordningen. Hvis rapporteringen ikke vedrører forhold, der er omfattet af ordningen, vil den eksterne advokat straks afvise rapporteringen, og anmelderen vil få besked om afvisningen. Anmeldere, der har valgt at være anonyme, vil kunne logge på systemet og se afvisningen. Hvis rapporte-

¹³Jf. lovbekendtgørelse nr. 1109 af 9. oktober 2014.

ringen bliver afvist, slettes oplysningerne straks fra whistleblowerssystemet.

Hvis indberetningen falder inden for ordningen, vurderer LDs advokat, hvem der i LDs ledelse skal inddrages i en undersøgelse af forholdet. Anmeldere kan via en anonym kommunikationskanal give flere oplysninger, hvis der er brug for det.

6.1.2.3.4. Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i LD

Det fremgår af LD's whistleblowerpolitik, at anmeldere der foretager en indberetning, selv vælger om de vil være anonyme. Det er endvidere alene den ansvarlige undersøger, der har adgang til sagsbehandlingsdelen i whistleblowerssystemet.

Det fremgår endvidere af LD's whistleblowerpolitik, at hvis man vælger at afsløre sin identitet, og der indledes en retssag mod den anmeldte person, risikerer anmelderen dog at blive indkaldt som vidne i retssagen, hvorved anonymiteten kan fortabes. LD vil dog i videst muligt omfang behandle indberetninger fortroligt.

Det fremgår herudover af LD's whistleblowerpolitik, at anmeldere, der indgiver indberetninger i god tro er beskyttet mod enhver form for represalier. Enhver der forsøger at udøve represalier mod en person, der har foretaget en indberetning i god tro, kan blive mødt med ansættelsesretlige sanktioner.

6.1.2.3.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i LD

Det fremgår af LD's whistleblowerpolitik, at LD er forpligtet til at give de personer, der foretages en indberetning om, oplysning om det anmeldte forhold. Der vil i hver situation blive foretaget en konkret vurdering af, hvornår der kan gives denne meddelelse, således at meddelelsen ikke kan få konsekvenser for afdækningen af det indberettede forhold samt indsamlingen af bevismateriale.

Det fremgår endvidere af LD's whistleblowerpolitik, at indberetninger til whistleblowerordningen er undtaget fra aktindsigt i offentlighedsloven, og at journalister og andre dermed ikke har krav på at få indsigt i sagerne i ordningen.

Det fremgår desuden af LD's whistleblowerpolitik, at der ikke bliver givet oplysning om, hvem der har foretaget indberetningen, selvom anmelderen har valgt at afsløre sin identitet. Ikke-anonyme anmeldere risikerer at blive indkaldt som vidne, hvis der bliver indledt en retssag.

6.1.2.4. Whistleblowerordningen i DSB

Whistleblowerordningen i DSB administreres af revisionschefen i DSB i samarbejde med en privat leverandør af whistleblowersystemer. Ordningen giver ansatte og bestyrelsesmedlemmer mulighed for anonymt at indgive indberetninger om alvorlige, grove og ulovlige forhold gennem en særlig hjemmeside administreret af den private leverandør.

6.1.2.4.1. Organisation af whistleblowerordningen i DSB

DSB er en selvstændig offentlig virksomhed, der er oprettet i henhold til lov om DSB.¹⁴

DSB's whistleblowerordning trådte i kraft i maj 2013 og omfatter ifølge DSB's retningslinjer alle medarbejdere i DSB og DSB's bestyrelse. Ordningen kan kun tilgås via en særlig hjemmeside på DSB's intranet, der ifølge retningslinjerne sikrer anmelderen fuld fortrolighed.

Det fremgår af retningslinjerne, at indberetninger screenes af en ekstern advokat og derefter som udgangspunkt sendes til revisionschefen i DSB. Revisionschefen udpeger herefter et undersøgelsesteam bestående af personer fra Intern Revision, hvoraf den ene leder undersøgelsen, samt et fagligt undersøgelsesteam med én person fra hver del af DSB's organisation, der kan bidrage til sagens opklaring inden for det pågældende fagområde.

Sager, der vedrører medlemmer af DSB's bestyrelse, direktion eller revisionschef videresendes dog ikke til Administrator, men behandles af den eksterne advokat i samarbejde med bestyrelsesformanden.

6.1.2.4.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i DSB

Det fremgår endvidere af DSB's retningslinjer for whistleblowerordningen, at der generelt kun må indberettes om alvorlige, grove og ulovlige

¹⁴ Jf. Bekendtgørelse nr. 1184 af 12. oktober 2010 med senere ændringer af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S.

forhold, og at sager om følgende emner vil kunne indberettes gennem whistleblowerordningen:

- *Økonomisk kriminalitet*: Bedrageri, underslæb, dokumentfalsk, regnskabsmæssig manipulation.
- *Selskabsledelse*: Bestikkelse, konkurrenceforvridning, uetiske donationer, uetisk adfærd etc.
- *Miljø*: Væsentlige brud på miljøregler og forurening af miljøet.
- *Arbejds miljø og sikkerhed*: Overtrædelse af arbejdsmiljøforhold og brud på Arbejdssikkerheden.
- *Andet*: Andre brud på love og internt fastsatte regler.

Det fremgår endvidere af DSB's retningslinjer for whistleblowerordningen, at personalerelaterede sager om chikane, samarbejds vanskeligheder, fravær, overtrædelse af personalepolitiske retningslinjer, uhensigtsmæssig ledelse, og sager omkring faglige organisationer afvises i ordningen og henvises til behandling hos nærmeste leder eller leder på højere niveau. Whistleblowersystemet er etableret for at tilvejebringe en ekstra kanal for modtagelse af henvendelser vedrørende uetiske handlinger.

6.1.2.4.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen i DSB

Det fremgår af DSB's retningslinjer for whistleblowerordningen, at revisi- onschefen foretager en indledende undersøgelse af det indberettede forhold. Hvis indberetningen viser sig åbenbart ubegrundet eller upålidelig, bliver den straks afvist og slettet i systemet. Hvis indberetningen blot ikke falder indenfor de områder, som Whistleblowersystemet skal håndtere, henvises der til nærmeste leder eller chefen derover, så der kan blive taget hånd om problemet. Indberetningen slettes herefter fra systemet. Hvis den indledende undersøgelse viser, at indberetningen falder inden for whistleblowersystemets område, bliver sagen underkastet en nærmere undersøgelse.

Det fremgår endvidere af DSB's retningslinjer for whistleblowerordningen, at når sagen modtages, oplyses den indberettede om sagens indhold samt om retten til at korrigere de indberettede oplysninger. Oplysning til den indberettede kan efter omstændighederne undlades, såfremt det efter en konkret vurdering skønnes, at den indberettedes interesse i at få kendskab til sagen overstiges af hensynet til at foretage undersøgelsen uden den indberettedes involvering.

Det fremgår desuden af DSB's retningslinjer for whistleblowerordningen, at revisionschefen herefter udpeger en ledende sagsbehandler. Den ledende sagsbehandler udpeger herefter personer fra undersøgelsesteamet og eventuelt fra andre dele af DSB, hvis det viser sig nødvendigt for afdækning af forholdet. Efter retningslinjerne skal det være et absolut minimum af personer, der skal have kendskab til en sag. Undersøgelsen af sagen kan herefter foretages gennem afholdelse af interviews og gennemgang af dokumenter. Desuden kan der efter de til enhver tid gældende regler foretages gennemgang af IT-udstyr og e-mails i det omfang, det er nødvendigt for sagsbehandlingen. Sagsbehandleren kan endvidere få tilladelse efter de til enhver tid gældende regler til at få adgang til evt. foreliggende videoovervågning af indberettede. Umiddelbart efterfølgende skal indberettede og vedkommendes tillidsrepræsentant i så fald meddeles, at der er sket gennemgang heraf. Når undersøgelsen afsluttes, kan det efter retningslinjerne munde ud i disciplinære sanktioner, afskedigelse/bortvisning, politianmeldelse eller anmeldelse til andre relevante myndigheder.

Det fremgår endelig af retningslinjerne, at sagen efterfølgende slettes i systemet af administrator, men alt efter sagens natur kan opbevares i op til fem år i den berørte persons personalemappe. Hvis det konkluderes, at der ikke var hold i anklagen, slettes sagen i systemet med det samme. Når en sagsbehandling afsluttes, skal det altid vurderes, om der er grundlag for, at DSB laver ændringer i interne procedurer og politikker

6.1.2.4.4. Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i DSB

Det fremgår af DSB's retningslinjer for whistleblowerordningen, at anmeldere har ret til fuld anonymitet, og at DSB ikke tolererer diskrimination eller repressalier mod personer, der i god tro indgiver en rapport eller deltager i en undersøgelse. Hvis en medarbejder menes at være blevet udsat for dette, skal det straks rapporteres til whistleblowersystemet. Alle disse rapporter vil blive undersøgt med største fortrolighed.

6.1.2.4.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i DSB

Det fremgår af DSB's retningslinjer for whistleblowerordningen, at det er muligt at være anonym, men at det anbefales, at man ikke er anonym, da det vil lette undersøgelsen meget. Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at alle henvendelser behandles med den størst mulige grad af fortrolig-

hed, men at det kan være nødvendigt at tilsidesætte dette hensyn med henblik på at komme til bunds i sagen.

Det fremgår herudover af retningslinjerne, at misbrug af whistleblowerordningen kan have retlige konsekvenser for vedkommende, og at DSB vil foretage undersøgelser af evt. misbrug. Det fremgår dog tillige af retningslinjerne, at hvis vedkommende er anonym, vil det ikke være muligt at forfølge sagen yderligere.

Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at i tilfælde hvor der formodes at være tale om misbrug, slettes sagen.

6.1.2.5. Whistleblowerordningen i Energinet.dk

Whistleblowerordningen i Energinet.dk administreres af en whistleblowerkomité i Energinet.dk, omend visse funktioner dog varetages af en privat leverandør af whistleblowersystemer. Ordningen giver ansatte, bestyrelsesmedlemmer og visse eksterne samarbejdspartnere mulighed for anonymt at indgive indberetninger om forhold af en vis alvor – f.eks. gennem en særlig hjemmeside administreret af den private leverandør.

6.1.2.5.1. Organisation af whistleblowerordningen i Energinet.dk

Energinet.dk er en selvstændig offentlig virksomhed, der er oprettet ved lov om Energinet.dk.¹⁵ Energinet.dk er fuldt ud ejet af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, og det fremgår bl.a. af § 5 i lov om Energinet.dk, at klima-, energi- og bygningsministeren kan træffe beslutning om ethvert forhold vedrørende Energinet.dk's anliggender. Energinet.dk kan i henhold til lov om Energinet.dk oprette datterselskaber og består i dag af en gruppe af virksomheder ("Energinet.dk-gruppen").

Energinet.dk's whistleblowerordning kan ifølge Energinet.dk's whistleblowerpolitik anvendes af og bruges til at anmelde mistanker om uregelmæssigheder vedrørende medarbejdere, medlemmer af Energinet.dk ledelse og bestyrelse samt eksterne leverandører, konsulenter og andre personer med tilknytning til Energinet.dk.

Indberetninger til ordningen foretages til et eksternt advokatfirma, der kan kontaktes gennem et særligt link på energinet.dk's hjemmeside eller ved direkte henvendelse til advokatfirmaet.

¹⁵Lovbekendtgørelse nr. 1097 af 8. november 2011.

Det eksterne advokatfirma videresender som udgangspunkt modtagne henvendelser til en whistleblowerkomité, der består af Energinet.dk's økonomidirektør, afdelingschef for jura og HR-direktør. Hvis anmeldelsen vedrører et medlem af whistleblowerkomiteen, videregives sagen dog til Energinet.dk's administrerende direktør. Hvis anmeldelsen vedrører et medlem af Energinet.dk's direktion eller et menigt medlem af Energinet.dk's bestyrelse, videresendes sagen til formanden for bestyrelsen, og hvis anmeldelsen vedrører formanden for Energinet.dk's bestyrelse, videregives sagen til Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

6.1.2.5.2. Oplysninger omfattet af whistleblowerordningen i Energinet.dk

Der fremgår af Energinet.dk's whistleblowerpolitik, at der kan anmeldes ulovlig adfærd, mistanke om overtrædelser, eventuelle betænkeligheder eller forkert adfærd i forbindelse med forhold, som kan påvirke Energinet.dk-gruppen som helhed eller enkeltpersoners liv og helbred, f.eks. overtrædelse af Energinet.dk-gruppens interne politikker.

Det fremgår endvidere af whistleblowerpolitikken, at det er umuligt at opstille en udtømmende liste over de aktiviteter, som kunne falde ind under disse områder, men at Energinet.dk forventer, at medarbejdere anmelder eventuelle mistanker inden for områder som:

- Kriminelle handlinger.
- Brug af unfair eller vildledende handlinger og praksis.
- Udøvelse af ulovlig diskrimination eller chikane.
- Ulovlig adfærd i forbindelse med regnskabsførelse, interne regnskabskontroller, revision og finansielle forhold.
- Overtrædelse af Energinet.dk-gruppens regler for god adfærd, f.eks. voldelig optræden, trusler mod andre medarbejdere eller sexchikane.
- Overtrædelse af Energinet.dk-gruppens retningslinjer om indtagelse af alkohol og stoffer, hvis der er risiko for, at en sådan overtrædelse kan føre til overtrædelse af sikkerhedslove, politikker mv.
- Forsøg på at forhindre, at ovenstående bliver bragt frem i lyset.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at visse mindre alvorlige forhold ikke kan anmeldes til whistleblowerordningen. Det drejer sig om klager vedrørende daglige personaleforhold eller rutinemæssige medarbejderfor-

hold, f.eks. konflikter mellem medarbejdere eller overtrædelse af Energinet.dk's retningslinjer om indtagelse af alkohol og stoffer, medmindre der er risiko for, at en sådan overtrædelse kan føre til overtrædelse af sikkerhedslove, politikker osv. Sådanne forhold skal anmeldes gennem de sædvanlige rapporteringskanaler i Energinet.dk.

6.1.2.5.3. Sagsbehandling og reaktionsmuligheder for whistleblowerordningen Energinet.dk

Det fremgår af Energinet.dk's whistleblowerpolitik, at når whistleblowerkomiteen modtager en anmeldelse, orienteres formanden for Energinet.dk's bestyrelse om dette (medmindre anmeldelsen vedrører formanden). Whistleblowerkomiteen vurderer herefter, om der er grundlag for opfølgende handlinger, herunder efterforskning og kontakt til personer inden for eller uden for Energinet.dk. Det fremgår i den forbindelse af vejledningen, at enhver sådan kontakt er fortrolig, og at de involverede personer ikke må videregive oplysninger om efterforskningen, medmindre de er blevet beordret til at gøre det, eller det er påkrævet ifølge loven.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at hvis det viser sig, at der med rimelig sikkerhed er grundlag for anmeldelsen, kan Energinet.dk videregive oplysningerne til andre afdelinger i Energinet.dk-gruppen til yderligere behandling, efterforskning og/eller handling, såsom disciplinære sanktioner mod den anklagede i henhold til gældende lov. Det fremgår i den forbindelse af vejledningen, at det kan være nødvendigt i Energinet.dk's interesse at informere tredjemand om mistanken og efterforskningen. Det gælder f.eks. kontraktpartnere, retshåndhævende myndigheder eller regulerende myndigheder i henhold til gældende lov.

Det fremgår herudover af vejledningen, at hvis resultatet af efterforskningen er, at der ikke er bevis for, at der har fundet uregelmæssigheder sted, vil de involverede personer blive orienteret om dette.

6.1.2.5.4. Rettigheder for anmeldere til whistleblowerordningen i Energinet.dk

Det fremgår af Energinet.dk's whistleblowerpolitik, at Energinet.dk opfordrer til navngivne anmeldelser til whistleblowerordningen, og at anonymitet kan gøre det vanskeligere at efterforske sagen. Der er dog mulighed for at indgive anonyme anmeldelser, og det fremgår i den forbindelse af whist-

leblowerpolitikken, at det er et krav for at kunne bevare anonymitet, at anmelderen ikke opgiver sit navn.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at anmeldere vil blive informeret, når anmeldelsen er modtaget, og når efterforskningen er afsluttet, medmindre vedkommende har valgt både at være anonym og ikke at ville kommunikere med advokatfirmaet eller whistleblowerkomitéen. Det fremgår desuden af vejledningen, at anmeldere muligvis ikke vil kunne få indsigt i detaljer eller modtage oplysninger om resultatet af den udførte efterforskning.

Det fremgår herudover af vejledningen, at Energinet.dk ikke tolererer nogen form for gengældelse mod eller straf af personer, som i god tro laver en anmeldelse eller hjælper Energinet.dk med at efterforske overtrædelser i henhold til whistleblowerpolitikken. Det gælder f.eks. reprimander, represalier, ændring af arbejdsopgaver, ændring af medarbejdergoder, ændring af rapporteringskrav, ødelæggelse af anmelderens karrieremuligheder eller omdømme, trusler om at gøre noget af overstående, eller bevidste undladelser, som kan skade anmelderen.

6.1.2.5.5. Rettigheder for personer, der indgives oplysninger om til whistleblowerordningen i Energinet.dk

Det fremgår af Energinet.dk's whistleblowerpolitik, at den person anmeldelsen vedrører vil få tilsendt oplysninger om den adfærd vedkommende mistænkes for at have udvist. Vedkommende vil endvidere få tilsendt oplysninger om de afdelinger i Energinet.dk-gruppen, som eventuelt vil modtage anmeldelsen, og om hvordan vedkommende kan benytte sig af sin ret til at gøre sig bekendt med anmeldelsen (aktindsigt) og tage til genmæle.

Det fremgår endvidere af Energinet.dk's whistleblowerpolitik, at disse oplysninger sendes så hurtigt som muligt og normalt senest 10 dage efter, at de er blevet indhentet. Hvis der er stor risiko for, at sådanne oplysninger vil gøre det vanskeligt, at undersøge mistanken effektivt eller fremskaffe de nødvendige beviser, udskydes afsendelsen af oplysningerne så længe denne risiko eksisterer. Hvis anmeldelsen indeholder oplysninger om andre identificerbare personer end den person anmeldelsen vedrører, vil disse personer blive orienteret. En sådan underretning omfatter ikke oplysninger om den person, anmeldelsen vedrører.

Det fremgår herudover af whistleblowerpolitikken, at den person, anmeldelsen vedrører, har ret til at få aktindsigt i de data, der er registreret om vedkommende, så data kan blive tjekket og rettet, hvis de er unøjagtige, ufuldstændige eller forældede. Hvis en anmodning om aktindsigt imødekommes, vil den registrerede person blive underrettet om de data, der behandles, formålet med behandlingen, kategorierne af modtagere af data og enhver tilgængelig oplysning vedrørende kilden til dataene. Det fremgår af whistleblowerpolitikken, at retten til aktindsigt ikke gælder, hvis personens interesse i at få udleveret disse oplysninger må vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

For så vidt angår opbevaring af personoplysninger fremgår det af whistleblowerpolitikken, at de gemmes så længe, det er nødvendigt for at opfylde det formål, for hvilket dataene blev indsamlet. Hvis resultatet af undersøgelsen er, at der ikke er noget bevis for, at der har fundet uregelmæssigheder sted, slettes personoplysninger umiddelbart og normalt senest to måneder efter, at undersøgelsen er afsluttet. Hvis der er fundet bevis for, at der har fundet uregelmæssigheder sted, gælder forskellige tidsfrister for igangsættelsen af retssager eller indførelsen af disciplinære sanktioner mod den anklagede, eller – hvis anmeldelsen er lavet i ond tro – mod anmelderen. Hvis en anmeldelse fører til, at forholdet anmeldes til politiet eller andre offentlige myndigheder, vil informationerne blive slettet hos Energinet.dk-gruppen, når sagen er færdigbehandlet hos den pågældende myndighed.

Det fremgår også af whistleblowerpolitikken, at personer, som bevidst og i ond tro laver en falsk anmeldelse mod en anden person, ikke beskyttes af whistleblowerpolitikken, og kan blive gjort til genstand for civilretlige, strafferetlige og administrative sanktioner samt disciplinære sanktioner, herunder ophævelse af ansættelsesforholdet.

6.1.3. Lovregulerede whistleblowerordninger i offentlige tilsynsmyndigheder

Der er i socialtilsynene og Finanstilsynet oprettet whistleblowerordninger som et led i disse myndigheders tilsynsfunktioner. Det er endvidere ved lov nr. 1499 af 23. december 2014 om ændring af bl.a. offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø, der træder i kraft den 19. juli 2015, fastlagt, at der skal oprettes tilsvarende ordninger i tilsynsmyndighederne efter offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø (for tiden henholdsvis Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen).

Disse lovregulerede whistleblowerordninger adskiller sig på væsentlige punkter fra de whistleblowerordninger, der er oprettet på administrativt grundlag, herunder ved, at whistleblowerordningerne er oprettet hos en offentlig tilsynsmyndighed og ikke hos den myndighed, indberetningerne vedrører, at indberetningerne til disse whistleblowerordninger vedrører forhold i virksomheder og institutioner mv., der er underlagt offentligt tilsyn, og at whistleblowerordningerne kan anvendes af alle, der sidder inde med relevante oplysninger, og således ikke er begrænset til en given personkreds. Herudover er der i tilknytning til disse ordninger ved lov fastsat særlige regler om tavshedspligt med hensyn til indberetninger til ordningerne.

6.1.3.1. Whistleblowerordningerne i socialtilsynene

Ved lov nr. 608 af 12. juni 2013 om socialtilsyn, der trådte i kraft 1. januar 2014, blev der i hvert af de fem regionale socialtilsyn oprettet en ordning, der i bemærkningerne til lovforslaget omtales som en whistleblowerordning. De fem regionale socialtilsyn varetages i hver region af en i loven fastsat kommunalbestyrelse.

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om socialtilsyn, at hvert socialtilsyn skal have et telefonnummer og en e-postadresse, hvortil et socialtilbuds personale, beboere, pårørende og andre kan henvende sig anonymt om bekymrende forhold i tilbuddet. Socialtilsynet skal oplyse beboere og ansatte om muligheden for at rette henvendelse til socialtilsynet efter denne bestemmelse.

Det fremgår endvidere af § 11, stk. 3, i lov om socialtilsyn, at socialtilsynet ikke over for tilbuddet eller andre må oplyse, at det har modtaget en henvendelse efter stk. 1. Herudover fremgår det af § 11, stk. 2, at myndigheder og personer, der udfører opgaver efter stk. 1, samt enhver, der i øvrigt yder bistand hertil, under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e har tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til. Straffelovens § 152 f finder ligeledes anvendelse.

De oplysninger, der modtages som led i whistleblowerordningen i socialtilsynene, indgår i socialtilsynenes øvrige godkendelses- og tilsynsvirksomhed i forhold til sociale tilbud.

Det fremgår i den forbindelse af bemærkningerne til forslaget til lov om socialtilsyn¹⁶, at bestemmelsen skal sikre en ansat, en beboer eller andre, som henvender sig til socialtilsynet over forhold på et botilbud eller et opholdssted m.v., mod, at socialtilsynet videregiver oplysninger om klagen til f.eks. botilbuddet eller opholdsstedets leder mv. – f.eks. som led i et tilsynsbesøg. Som følge af bestemmelsen tilrettelægges tilsynsbesøg derfor således, at de fremstår af mere generel karakter. Hvis f.eks. en henvendelse vedrører seksuel chikane, vil socialtilsynet evt. spørge ind til retningslinjer for håndtering af oplevelser om seksuel chikane fra medbeboere, ansatte, pårørende og andre besøgende og til, om det er noget, der opleves i hverdagen.

Ligesom andre særlige lovbestemmelser om tavshedspligt i lovgivningen indebærer tavshedspligten i socialtilsynene, at der ikke efter offentlighedsloven er adgang til aktindsigt i oplysninger omfattet af tavshedspligten.

For så vidt angår anmodninger fra parter om aktindsigt efter forvaltningsloven følger det af forvaltningslovens § 9, stk. 2, at bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke begrænser pligten til at give aktindsigt efter forvaltningsloven.

Bestemmelsen i lov om socialtilsyn § 11, stk. 3, kan imidlertid indgå som et element i den konkrete afvejning, der i visse tilfælde vil skulle foretages af, om tilsynet kan nægte aktindsigt efter forvaltningslovens almindelige bestemmelser – f.eks. af hensyn til afgørende hensyn til offentlige eller private interesser, jf. forvaltningslovens § 15 b. Der henvises nærmere til afsnit 6.4.4.1 for så vidt angår adgangen til aktindsigt efter forvaltningsloven.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i lov om socialtilsyn 11, stk. 3, at den indholdsmæssigt svarer til lov om arbejdsmiljø § 79.

Efter lov om arbejdsmiljø § 79, stk. 2, må arbejdstilsynet ikke over for en arbejdsgiver eller andre oplyse, at Arbejdstilsynet har modtaget en klage. Det indebærer ifølge forarbejderne til bestemmelsen¹⁷ bl.a., at Arbejdstilsynets medarbejdere ikke må oplyse, om et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage. Bestemmelsen omfatter oplysninger om klagens indhold,

¹⁶ Lovforslag nr. 205 af 10. april 2013 om socialtilsyn.

¹⁷ Lovforslag nr. 126 af 10. februar 2010 om ændring af lov om arbejdsmiljø (Samarbejde om sikkerhed og sundhed m.v.).

oplysninger som identificerer klageren, oplysninger om at der er klaget, og oplysninger om at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage. Det er i forarbejderne til bestemmelsen endvidere anført, at anmodninger om oplysninger omfattet af § 79, stk. 2, behandles efter reglerne i forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven. En anmodning om aktindsigt fra andre end parter kan i den forbindelse afvises af Arbejdstilsynet på grundlag af offentlighedslovens § 14 [nu § 35] med henvisning til arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2. For så vidt angår anmodninger om aktindsigt efter forvaltningsloven og persondataloven indgår § 79, stk. 2, som et element i den konkrete afvejning, der skal foretages efter de relevante bestemmelser.

6.1.3.2. Whistleblowerordningen i Finanstilsynet

Ved lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love, der trådte i kraft den 31. marts 2014, blev der indført en ny bestemmelse om tavshedspligt for Finanstilsynet i lov om finansiel virksomhed § 354 g, stk. 1. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at baggrunden for bestemmelsen er et direktivkrav (artikel 71, stk. 1, og stk. 2, litra d, i kapitalkravsdirektivet - CRD IV) om, at personer skal kunne indberette virksomheders overtrædelse af reglerne udstedt på det finansielle område til nationale myndigheder gennem en whistleblowerordning, og at Finanstilsynet skal garantere disse personer fuld fortrolighed.

Finanstilsynet har efter vedtagelsen af bestemmelsen på tilsynets hjemmeside oprettet en særlig anonym kanal til at indberette overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle regulering begået af en finansiel virksomhed.

Tavshedspligtsbestemmelsen i § 354 g har følgende ordlyd:

”§ 354 g. Finanstilsynets ansatte må ikke videregive oplysninger om en person, når vedkommende har indberettet en virksomhed eller en person til Finanstilsynet for overtrædelse eller potentiel overtrædelse af den finansielle regulering, som Finanstilsynet fører tilsyn med, jf. dog stk. 2.”

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 er ikke til hinder for, at personoplysninger videregives i medfør af § 354, stk. 6.

Stk. 3. Alle, der i henhold til stk. 2 modtager personoplysninger, er med hensyn til disse oplysninger undergivet den i stk. 1 omhandlede tavshedspligt.”

Bestemmelsen supplerer Finanstilsynets generelle tavshedspligt efter § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, hvorefter Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Bestemmelse i § 354, stk. 1, indebærer bl.a., at der ikke er adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 35 i, men begrænser ikke parter ret til aktindsigt efter f.eks. forvaltningsloven.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 354 g, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed¹⁸, at bestemmelsen udvider tavshedspligten i forhold til bestemmelsen i § 354, stk. 1, således at heller ikke parter vil kunne få aktindsigt i oplysninger om en person, når vedkommende har indberettet en virksomheds, herunder en ansats, overtrædelse eller potentielle overtrædelse af reglerne på det finansielle område til Finanstilsynet. Oplysninger om en person skal forstås i overensstemmelse med definitionen af personoplysninger i § 3, nr. 1, i lov om behandling af personoplysninger, hvorefter personoplysninger omfatter enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person. Bestemmelsen omfatter bl.a. oplysninger, som identificerer personen, der indberetter overtrædelsen, i form af oplysninger om dennes identitet, eller enhver oplysning, der indirekte gør det muligt at udlede dennes identitet. Såfremt en part f.eks. har ret til aktindsigt efter forvaltningsloven, vil Finanstilsynet i medfør af lovforslaget være forpligtet til enten ikke at videregive oplysninger eller til at anonymisere enhver oplysning, der gør det muligt at identificere personen, der har indberettet overtrædelsen.

Bestemmelsen udgør efter bemærkningerne en specialregel (lex specialis) i forhold til de almindeligt gældende regler om aktindsigt efter f.eks. forvaltningsloven, idet fravigelsen af de almindeligt gældende regler om aktindsigt efter f.eks. forvaltningsloven vurderes at være nødvendig for at gennemføre artikel 71, stk. 2, litra d, i kapitalkravsdirektivet (CRD IV).

Det bemærkes dog i den forbindelse, at det fremgår af forvaltningslovens § 15 a, at retten til aktindsigt generelt kan begrænses, i det omfang fortrolighed følger af bl.a. EU-retlige forpligtelser. Bestemmelsen omfatter bl.a. tavshedspligtsbestemmelser i EU-direktiver, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 125. Idet tavshedspligtsbestemmelsen i § 354 g, stk. 1, gennemfører kapitalkravsdirektivets (CRD IV) artikel 71, stk. 2, litra d, er der for så vidt ikke tale om en fravigelse af forvaltningslovens almindelige regler, men blot om, at der på dette område

¹⁸ Lovforslag nr. L 133 af 7. februar 2013, bemærkningerne til bestemmelsen i § 354 g.

foreligger en EU-retlig fortrolighedsforpligtelse, der indebærer, at oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningsloven § 15 a. Der henvises i den forbindelse også til det anførte om tavshedspligtsbestemmelserne i offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø i afsnit 6.1.3.3 nedenfor.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen i § 354 g, stk. 1, at bestemmelsen kun finder anvendelse i sager om indberetning af overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle regulering til Finanstilsynet indberettet af en person om en virksomhed under tilsyn af Finanstilsynet, herunder ansatte eller medlemmer af bestyrelsen i virksomheder, der er under tilsyn. Det er endvidere et krav, at overtrædelser vedrører regler, som er under Erhvervs- og Vækstministeriets ressortområde og vedrører det område, som er under tilsyn af Finanstilsynet.

Det fremgår herudover af de almindelige bemærkninger til lovforslaget¹⁹, hvorved bestemmelsen i § 354 g blev indført, at Finanstilsynet i dag kun får relativt få indberetninger vedrørende overtrædelser eller potentielle overtrædelser i den finansielle sektor, og at det ved implementering af bestemmelsen om forbud mod videregivelse af oplysninger om en person, der har indberettet overtrædelser af reguleringen til Finanstilsynet, forventes, at et større antal personer med kendskab til overtrædelser eller potentielle overtrædelser i den finansielle sektor, vil indberette en overtrædelse af reguleringen, der er under tilsyn af Finanstilsynet, til Finanstilsynet. På denne måde får Finanstilsynet bedre mulighed for at gribe ind over for virksomhederne, som for eksempel ikke overholder kundebeskyttelsesreglerne, på et tidligere tidspunkt.

Efter bestemmelsen i § 354 g, stk. 2, er bestemmelsen i § 354 g, stk. 1, ikke til hinder for videregivelse af personoplysninger til andre offentlige myndigheder efter § 354, stk. 6, i lov om finansiell virksomhed. Det gælder bl.a. anklagemyndigheden og politiet i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold omfattet af straffeloven eller tilsynslovgivningen m.v. Det fremgår endvidere af § 354 g, stk. 3, at alle, der i henhold til stk. 2 modtager personoplysninger – med hensyn til disse oplysninger – er undergivet den i stk. 1 omhandlede tavshedspligt. Ifølge Finanstilsynets Whistleblowerhjemmeside indebærer det bl.a., at oplysninger ikke må videregives af den pågældende myndighed, men at myndigheden gerne må anvende oplysningerne i myndighedens sagsbehandling. Således

¹⁹ Lovforslag nr. L 133 af 7. februar 2013, pkt. 2.11.5.

har anklagemyndigheden f.eks. mulighed for at indkalde whistlebloweren som vidne, hvis whistleblowerens identitet er kendt.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 354 g, at videregivelse i forbindelse med retssager anlagt af den virksomhed eller ansatte, om hvem der er blevet indberettet overtrædelser, vedrørende f.eks. bagvaskelse, æreskrænkelser mv., ikke er omfattet af § 354, stk. 6, hvorfor det i disse tilfælde ikke vil være tilladt for Finanstilsynet at videregive personoplysninger omfattet af § 354 g, stk. 1, til den virksomhed eller ansatte, der er blevet indberettet om.

6.1.3.3. Whistleblowerordningerne i tilsynsmyndighederne efter offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø

Ved lov nr. 1499 af 23. december 2014 om ændring af bl.a. offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø, der træder i kraft den 19. juli 2015, blev der indført bestemmelser om, at tilsynsmyndighederne på området – for tiden henholdsvis Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen – skal have ordninger for fortrolig indberetning af henholdsvis sikkerheds- og sundhedsmæssige problemer i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter (offshoresikkerhedslovens § 63 a, stk. 2 og 3), og miljøproblemer i forbindelse med platforme og tilsluttede rørledningssystemer (lov om beskyttelse af havmiljø § 58 c, stk. 1 og 2).

Det fremgår af bestemmelserne, at tilsynsmyndighederne ikke må oplyse over for arbejdsgiveren eller andre, om tilsynsmyndighederne har modtaget en indberetning, og at tilsynsmyndighederne, såfremt en konkret vurdering giver anledning hertil, kan foretage en nærmere undersøgelse af indberetninger.

Ordningerne, der betegnes som whistleblowerordninger i bemærkningerne til lovforslaget til lov nr. 1499 af 23. december 2014 om ændring af bl.a. offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø²⁰, blev indført på baggrund af en EU-retlig forpligtelse i offshoresikkerhedsdirektivets artikel 22 om, at der skal etableres en ordning for fortrolig indberetning af sikkerheds- og miljøproblemer i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter, der indebærer, at indberetteren kan forblive anonym.²¹

²⁰ Lovforslag nr. 49 af 30. oktober 2014, almindelige bemærkninger, afsnit 1.2.1.1.

²¹ Lovforslag nr. 49 af 30. oktober 2014, almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.11.2.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til bestemmelserne i § 63 a, stk. 2 og 3, i offshoresikkerhedsloven og § 58 c, stk. 1 og 2, i havmiljøloven, at bestemmelserne indebærer, at anmodninger om aktindsigt – der ikke vedrører miljøoplysninger²² – fra andre end parterne kan afvises umiddelbart af tilsynsmyndighederne på grundlag af offentlighedslovens §§ 32 og 35 med henvisning til offshoresikkerhedslovens § 63 a, stk. 2, og offshoresikkerhedsdirektivets artikel 22.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelserne, at hvis en arbejdsgiver som part anmoder om aktindsigt i en klagesag, afgøres sagen efter forvaltningsloven. Efter forvaltningslovens § 15 a, stk. 1, kan der gøres undtagelse fra aktindsigt i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige forpligtigelser, og som følge heraf vil en parts anmodning om aktindsigt kunne afslås efter § 15 a, stk. 1, med henvisning til offshoresikkerhedsdirektivets artikel 22.

Det fremgår herudover af bemærkningerne til lovforslaget, at persondatalovens regler om *oplysningspligt* efter § 29, stk. 1, ligeledes finder anvendelse, når tilsynsmyndighederne har registreret en klage over en personligt ejet virksomhed eller et mindre interessentskab, hvor interessenterne er fysiske personer. Persondatalovens § 30, stk. 1 og 2, giver dog mulighed for at fravige § 29, stk. 1, og § 31, stk. 1, når den registreredes interesse i at få kendskab til oplysninger efter en konkret vurdering findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser eller kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver. Adgangen til *indsigt* efter persondatalovens § 31, stk. 1, vil dog som følge af bestemmelsen kunne begrænses i henhold til persondatalovens § 32, stk. 2, jf. offentlighedslovens § 35.

Bestemmelserne i offshoresikkerhedslovens § 63 a, stk. 2 og 3, og lov om beskyttelse af havmiljø § 58 c, stk. 1 og 2, indebærer således – ligesom bestemmelsen i lov om finansiel virksomhed § 354 g, stk. 1, der også er baseret på en EU-retlig direktivforpligtelse – en begrænsning af retten til aktindsigt for parter. Det angives dog udtrykkeligt i bemærkningerne til be-

²²Bl.a. følgende fremgår herom af bemærkningerne til bestemmelsen i § 63 a, stk. 2: "Det følger af offshoredirektivets artikel 1, stk. 3, at offshoresikkerhedsdirektivet ikke ændrer ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger (miljøoplysningsdirektivet). Heraf følger, at ordningen for fortrolig indberetning skal respektere miljøoplysningsdirektivet, som bl.a. regulerer aktindsigt i miljøoplysninger og er gennemført i dansk ret ved lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 med senere ændringer (miljøoplysningsloven). Miljøoplysningsdirektivets definition i artikel 2 på miljøoplysninger antages efter praksis at være meget bred, og oplysninger om en klagers identitet i en indberetningssag om forhold, der reguleres efter havmiljøloven, må derfor antages at være en miljøoplysning i miljøoplysningsdirektivets forstand.

stemmelserne i offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø – i modsætning til i bemærkningerne til lov om finansiel virksomhed – at denne begrænsning af retten til aktindsigt for parter allerede følger af forvaltningsloven § 15 a, stk. 1, om undtagelse fra aktindsigt i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige forpligtigelser, og at der således for så vidt ikke er tale om en fravigelse af forvaltningslovens regler.

6.2. Foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet i afsnit 6.2.1 beskrevet erfaringerne med de eksisterende whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning.

Whistleblowerordninger i den private sektor er ikke omfattet af udvalgets kommissorium, og udvalget har derfor ikke foretaget en nærmere gennemgang af de forskelligartede ordninger i den private sektor og de retlige rammer, som disse ordninger eksisterer inden for. Udvalget har imidlertid – også set i lyset af, at erfaringerne med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning er begrænsede – fundet det relevant i afsnit 6.2.2 at gennemgå foreliggende undersøgelser af whistleblowerordninger i den private sektor med henblik på at beskrive erfaringerne med sådanne ordninger. Udvalget har endvidere i afsnit 6.2.3 gennemgået visse udenlandske erfaringer med whistleblowerordninger. Udvalget har endelig i afsnit 6.2.4 draget visse sammenfattende konklusioner på baggrund af erfaringerne.

6.2.1. Erfaringer med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Det er på nuværende tidspunkt kun Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune, der har foretaget egentlige evalueringer af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning.

Gladsaxe Kommune, ATP og Energinet.dk, har oplyst, at der endnu ikke er modtaget henvendelser omfattet af deres respektive whistleblowerordninger. Gladsaxe Kommune og ATP har slet ingen henvendelser modtaget, mens Energinet.dk har modtaget en henvendelse, der ikke var omfattet af ordningen. Gladsaxe Kommunes ordning blev etableret som følge af en økonomiudvalgsbeslutning af 27. august 2013, ATP's ordning trådte i kraft den 1. januar 2014, og Energinet.dk's ordning trådte i kraft den 1. august 2012.

DSB har oplyst, at der i 2013 blev indrapporteret 5 sager til whistleblowerordningen. 4 af disse sager blev efter gennemførte undersøgelser enten afvist som uberettigede eller opgivet på grund af manglende dokumentation. I den sidste sag blev det bekræftet, at der var tale om kritisabel adfærd. I 2014 er der ikke modtaget indberetninger.²³ DSB har endvidere oplyst, at 3 ud af 5 hidtidige anmeldere har valgt at være anonyme.

Der er endnu ikke foretaget evalueringer af de øvrige ordninger, der alle er oprettet i 2014. Det kan i den forbindelse bemærkes, at whistleblowerordningerne i socialtilsynene skal evalueres i starten af 2016.

Evaluering af whistleblowerordningen i Frederiksberg Kommune.

Whistleblowerordningen i Frederiksberg Kommune trådte i kraft den 1. december 2011 og er blevet evalueret den 11. juni 2012 og den 10. juni 2013.

Ved evalueringen af 11. juni 2012 var der modtaget 5 sager. Heraf havde 4 henvendelser været anonyme.

Det fremgår bl.a. af evalueringen af 11. juni 2012, at oplysningerne i en af sagerne var blevet omtalt i medierne, hvilket gav anledning til at konkludere, at det var meget vigtigt at holde viden om henvendelser til whistleblowerordningen i en meget snæver kreds.

Det fremgår endvidere af evalueringen af 11. juni 2012, at en anden sag havde rejst problemstillingen om, hvordan en ansat kan blive rensset for uberettiget mistanke. Det anføres herom i evalueringen, at det er forholdsvis let at rense den pågældende, hvis oplysningerne er holdt i en snæver kreds, idet dette blot kan ske ved meddelelse til den pågældende og berigtigelse eller sletning af urigtige oplysninger. I andre tilfælde – hvor f.eks. en hel gruppe af ansatte har været inddraget i en undersøgelse – kan dette dog være utilstrækkeligt. I sådanne tilfælde må ledelsen bistå med at genskabe tillid, samarbejde og et godt arbejdsmiljø, eller – hvis det i yderste tilfælde måtte vise sig, at samarbejdet ikke kan fortsætte – hjælpe den ansatte videre til arbejde andetsteds i kommunen. Det fremgår videre af evalueringen, at egentlige offentlige dementier, hvilket måske kan lede til, at endnu flere får kendskab til mistanken, kun bør overvejes i yderste tilfælde og da i samråd med den ansatte.

²³ Oplysningerne er indhentet den 1. september 2014.

Det fremgår herudover af evalueringen af 11. juni 2012, at ingen af sagerne havde givet anledning til overvejelser i forhold til, hvor grænsen går for, hvad der kan anses for grovere overtrædelser af lovgivning og interne retningslinjer. Herudover havde der ikke været bemærkninger til eller problemer med ordningens uafhængighed – herunder den juridiske chefs organisatoriske indplacering som en del af kommunens almindelige administration.

Det fremgår desuden af evalueringen af 11. juni 2012, at det ikke med sikkerhed kan vides, om kommunen ville have modtaget de nævnte henvendelser, hvis whistleblowerordningen ikke havde eksisteret, men at der blev modtaget 3 henvendelser i ordningens første måned, hvilket formodes at skyldes omtalen af muligheden for at foretage anonyme indberetninger. Det fremgår videre af evalueringen, at der efter den første måned kun er indkommet 2 sager, hvilket formentlig må tilskrives, at der ikke er flere sager at melde, men at det ikke kan udelukkes, at medieomtalen af en sag og kritik af ordningen kan have holdt potentielle anmeldere tilbage.

Det fremgår ikke af evalueringen af 11. juni 2012, hvad udfaldet af de enkelte sager har været, men det fremgår, at en sag har givet anledning til overvejelser om, hvorvidt kommunens vejledning om medarbejderes modtagelse af gaver bør ændres.

Den anden evaluering af whistleblowerordning i Frederiksberg Kommune blev foretaget den 10. juni 2013. Der var på dette tidspunkt modtaget 3 henvendelser siden evalueringen den 11. juni 2012. Heraf havde 2 henvendelser været anonyme, mens en henvendelse havde været fra en navngiven borger.

Det fremgår af evalueringen af 10. juni 2013, at én sag – på baggrund af interviewsamtaler og indhentelse af dokumentation – blev afsluttet med en påtale over for en medarbejder. Én sag blev endvidere henlagt, idet den blev anset for at bero på en misforståelse, som en mere synlig ledelse mv. kunne rette op på, mens den sidste sag mandede ud i en indskærpelse af praksis om aftaleindgåelse.

Det fremgår endvidere evalueringen af 10. juni 2013, at ingen af sagerne havde været af den karakter, som var beskrevet i de modtagne henvendelser, men at ingen af henvendelserne på den anden side havde været åbenbart grundløse.

Evaluering af whistleblowerordningen i Københavns Kommune.

Whistleblowerordningen i Københavns Kommune trådte i kraft i oktober 2012. Borgerrådgiverudvalget traf den 6. maj 2014 beslutning om, at Borgerrådgiveren skulle gennemføre en evaluering af Whistleblowerordningen i Københavns Kommune under inddragelse af relevante aktører for at få mere viden om, hvordan ordningen virker i Københavns Kommune med henblik på at opføre nytteeffekter ved ordningen, få kendskab til og handle på eventuelle uhensigtsmæssigheder ved ordningen samt skabe klarhed om ordningens fortsatte eksistens.

Borgerrådgiveren har i efteråret 2014 gennemført en evaluering med inddragelse af bl.a. tillidsrepræsentanter i Københavns Kommune, direktioner, medarbejdere, der har behandlet sager under ordningen, herunder medarbejdere fra Intern Revision samt to indberettere, der har benyttet ordningen.

Om brugen og brugerne af ordningen fremgår bl.a. følgende af evalueringen:

- At ordningen i de første to år har modtaget 84 indberetninger om i alt 147 forskellige forhold.
- At 2/3 af de anmeldte forhold omhandlede ulovligheder og alvorlige uregelmæssigheder og derfor var omfattet af ordningen.
- At der var ”noget at komme efter” i lidt under halvdelen af de sager, der var omfattet af ordningen, dvs. i lidt under 1/3 af de indgivne anmeldelser.
- At ordningen – også i tilfælde, hvor der ikke ”er noget at komme efter” – kan bidrage til forbedringer i forvaltningen, herunder skærpet fokus.
- At der ikke er sikker viden om, hvem ordningens brugere er, men at der kan være tale om pædagoger, teknikere, sagsbehandlere, visitatorer eller assistenter, og at brugerne næppe findes i større udstrækning i centralforvaltningerne eller i ledelseslaget.
- At indberetningerne først og fremmest handler om borgerbetjening, service og personaleforhold og i næste række økonomiske forhold.
- At langt de fleste anmeldere er anonyme.

Det fremgår endvidere af evalueringen, at ordningen overordnet set vurderes at virke efter hensigten, og at der kan peges på en række nytteeffekter af ordningen, herunder bl.a.:

- At ordningen i høj grad bidrager med nye oplysninger til ledelsesniveauet i kommunen. Over en kam synes direktørerne også at betragte ordningen som en af flere kilder til at afdække fejl i administrationen mv., og den generelle opfattelse synes at være, at ordningen bidrager med nye, brugbare oplysninger, som kan anvendes til forbedringer i kommunens administration og borgerbetjening.
- At det er borgerrådgiverens opfattelse, at ordningen til forskel fra sager, der bringes op af medarbejderne gennem pressen, bidrager til at skabe større tryghed for de involverede samtidig med, at ordningen giver mere fagligt forankrede og mindre ressourcekrævende processer ved mistanke om eventuelle uregelmæssigheder.
- At det er Borgerrådgiverens vurdering, at forvaltningerne i almindelighed prioriterer sagerne højt og laver grundige undersøgelser, så alle relevante indberetninger afdækkes til bunds. Forvaltningerne ses desuden at have et højt fokus på de involveredes retssikkerhed og tryghed i processen.
- At flertallet af såvel tillidsrepræsentanter som direktioner støtter op om ordningen, og at ordningen benyttes. Omfanget er langt fra alarmerende henset til kommunens størrelse, men det viser, at der er en efterspørgsel. 81 % af tillidsrepræsentanterne ville anbefale medarbejdere at benytte ordningen.
- At de fleste af indberetningerne i praksis skaber genopretning af uregelmæssigheder, værn imod uregelmæssigheder eller forbedringer på området. Dette gælder, såvel når der konstateres uregelmæssigheder, som når der ikke gør.
- At ordningen vurderes at være velegnet til at beskytte ansatte mod uberettigede ledelsesreaktioner, som følge af deres indberetninger om ulovligheder mv.

Det fremgår imidlertid også af evalueringen, at ordningen har visse ulemper, herunder:

- At der er en vis bekymring for, at ordningen kan sende negative signaler, og at medarbejdere benytter ordningen i stedet for at løse problemer gennem intern dialog. Det fremgår dog også i den forbindelse af evalueringen, at borgerrådgiveren vurderer, at antallet af henvendelser og deres karakter ikke tyder på, at denne bekym-

ring er helt velbegrunderet, idet der ikke er tegn på, at medarbejderne tyer til ordningen på bekostning af intern dialog.

- At der eksisterer en bekymring for de involveredes retssikkerhed og tryghed. Der peges i denne henseende både på indberettere og på eventuelt ansvarlige, som kommer under mistanke. Denne bekymring fremstår stærkest i direktørgruppen.
- At det er ressourcekrævende at undersøge sager under ordningen, herunder på grund af de lidt tunge skriftlige procedurer, der anvendes i ordningen.
- At borgerrådgiveren har kendskab til ét tilfælde, hvor der blev indgivet forkerte oplysninger mod bedre vidende. Det fremgår i den forbindelse af evalueringen, at det i sådanne tilfælde overlades til forvaltningen at beslutte, hvad der skal ske, men at anonymiteten her kan være en barriere for en passende reaktion.
- At nogle tillidsrepræsentanter anfører, at de har kendskab til, at der bevidst er indgivet urigtige eller vildledende oplysninger til ordningen.
- At en tillidsrepræsentant har givet udtryk for bekymring for hvor reel anonymitetens udstrækning er – navnlig på små arbejdspladser.
- At nogle få tillidsrepræsentanter har oplyst, at de har kendskab til, at det har haft negative konsekvenser for indberettere, at de er gået til whistleblowerordningen, men at Borgerrådgiveren ikke har kendskab til sådanne tilfælde (og kun har modtaget en indberetning herom, som blev undersøgt uden, at der blev fundet dokumentation for påstandene).
- At nogle sager er blevet offentliggjort i pressen samtidig med indberetning til whistleblowerordningen, og at disse sager udvikler sig langt mere ustruktureret end andre sager. Det fremgår i den forbindelse af evalueringen, at de direkte involverede (navnlig eventuelle ansvarlige, der kommer under mistanke) ofte oplever det som meget ubehageligt og utrygt at se 'deres sag' udrullet i pressen blandt en flæthed af aktører i en proces, der i højere grad kommer til at handle om mulige skurke (blame game) end om, hvad der rent faktisk er foregået.

Borgerrådgiveren konkluderer som nævnt på baggrund af evalueringsrapporten, at ordningen overordnet set vurderes at virke efter hensigten og foreslår derfor, at whistleblowerordningen bør gøres permanent, men at whistleblowerordningen fremover ikke skal behandle sager, der tages op i medierne. Det anføres i den forbindelse, at dette vil sikre, at processen i

sådanne sager bliver mere enstrenget, og det vil kunne virke som et incitament til, at ordningen ikke bruges i en dobbeltproces, hvor indberetteren både henvender sig gennem ordningen og til pressen, som der er set i hvert fald et par eksempler på. Dette bør dog ikke afskære det relevante udvalg eller Borgerråd giverudvalget fra at bede Borgerråd giveren om at vurdere sagen, hvis det skønnes nødvendigt, når forvaltningen har gennemført sin egen udredning.

Borgerråd giverudvalget har på et møde den 14. november 2014 erklæret sig enig i, at ordningen bør gøres permanent. Borgerråd giverudvalget tiltrådte imidlertid ikke på mødet indstillingen om begrænsning af ordningen, men anmodede Borgerråd giveren om frem mod næste udvalgsmøde at udarbejde en nærmere beskrivelse af i hvilke nærmere angivne situationer whistleblowerfunktionen burde afvise at behandle sager, der omtales i pressen samt angive, hvem der i givet fald skulle kunne træffe en sådan beslutning.

6.2.2. Erfaringer med whistleblowerordninger i den private sektor

Erfaringerne fra private whistleblowerordninger kan ikke direkte overføres til det offentlige, bl.a. fordi private virksomheder ikke er underlagt de samme regler som offentlige myndigheder, herunder navnlig de forvaltningsretlige regler, der stiller en række krav til myndigheder i forbindelse med oprettelse og administration af whistleblowerordninger. Det gælder bl.a. i forhold til myndighedens iværksættelse af undersøgelser på baggrund af anmeldelser, reglerne om notatpligt og vejledningspligt over for anmeldere samt reglerne om indsigt i oplysninger og partshøring, jf. nærmere afsnit 6.2 om de gældende retlige rammer for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning.

Sammenlignet med den offentlige forvaltning står private virksomheder mere frit ved tilrettelæggelsen af deres ordninger på den måde, som virksomheden finder mest hensigtsmæssig. Private virksomheder er dog undergivet persondatalovens regler om bl.a. saglighed og proportionalitet vedrørende behandlingen af personoplysninger og kan i henhold til f.eks. funktionærloven og gældende overenskomster ifalde ansvar, hvis de ikke i visse sager om personale retlige sanktioner lever op til krav om saglighed og proportionalitet. På det finansielle område fremgår det endvidere af en række love, at visse typer af virksomheder ikke må udsætte ansatte for ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som følge af, at de har indberettet en overtrædelse af den finansielle regulering til Finanstilsynet

eller til en whistleblowerordning i virksomheden, og at ansatte i givet fald kan tilkendes en godtgørelse i overensstemmelse med principperne i lov om ligebehandling af mænd og kvinder. Der henvises til lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love.

Ingeniørforeningens (IDA) analyse af erfaringer fra whistleblowerordninger i private virksomheder²⁴

IDA har i marts 2012 offentligt gjort en undersøgelse af whistleblowerordninger i private virksomheder. Ifølge undersøgelsen fandtes der på daværende tidspunkt 67 godkendte whistleblowerordninger i private virksomheder i Danmark.

Om ordningernes generelle karakteristika fremgår det af undersøgelsen, at 21 ordninger kun kunne benyttes af ansatte, mens 46 også kunne benyttes af andre end ansatte (f.eks. kunder og samarbejdspartnere). Kun én ordning indeholdt ikke mulighed for anonymitet (11 ordninger omtalte dog ikke spørgsmålet om anonymitet). 35 ordninger anvendte en ekstern operatør til at modtage henvendelser, men foretog selv undersøgelser, mens 31 ordninger også selv modtog henvendelserne. En ordning anvendte en ekstern operatør til både at modtage og undersøge henvendelser.

For så vidt angår erfaringerne med ordningerne, foreligger der kun sporadisk information om antallet af henvendelser til ordningerne og udfaldet af sagerne. Kun for så vidt angår 4 virksomheder foreligger der informationer om både antallet af sager og antallet af tilfælde, hvori der blev identificeret uhensigtsmæssig adfærd. Den første af disse virksomheder havde behandlet 4 sager og identificeret 4 tilfælde af uhensigtsmæssig adfærd. Den anden virksomhed havde behandlet 15 sager og identificeret 3 tilfælde af uhensigtsmæssig adfærd. Den tredje virksomhed havde behandlet 6 sager og identificeret 4 tilfælde af uhensigtsmæssig adfærd og den fjerde virksomhed havde behandlet 2 sager og ikke identificeret tilfælde af uhensigtsmæssig adfærd. Det bemærkes, at det ikke fremgår af undersøgelsen, om der i denne opgørelse er medtaget henvendelser, der enten falder uden for ordningens anvendelsesområde eller som er åbenlyst grundløse.

IDA har som led i undersøgelsen gennemført interviews med medarbejdere og ledelsesrepræsentanter fra syv større danske virksomheder. Der ta-

²⁴ Kilde:

http://ida.dk/sites/prod.ida.dk/files/Whistleblowerordninger%20ENDELIG_2.pdf.

ges det forbehold i interviewundersøgelsen, at hovedparten af medarbejderrepræsentanterne kun havde et begrænset kendskab til det konkrete indhold af virksomhedens whistleblowerordning og til erfaringerne med brugen heraf.

Det fremgår af IDA's konklusioner fra interview-undersøgelsen, at det er vurderingen, at der til alle virksomheder kommer en del åbenlyst grundløse henvendelser, og at der desuden kommer en del henvendelser, der falder uden for ordningernes anvendelsesområde. Sådanne henvendelser resulterer – evt. efter en nærmere undersøgelse – typisk i, at både anmelderen og den anmeldte orienteres om, at der ikke har fundet uhensigtsmæssig adfærd sted. Henvendelser, der ikke er afgivet i ond tro, får ikke konsekvenser for anmelderen. Ingen medarbejderrepræsentanter havde erfaring med, at deres virksomhedsordning var blevet misbrugt eller havde givet anledning til chikane.

Det fremgår endvidere af IDA's konklusioner fra interview-undersøgelsen, at ordningerne ikke fylder ret meget i hverdagen og derfor generelt ikke har påvirket samarbejdsklimaet. Nogle – både ledelses- og medarbejderrepræsentanter – gav dog udtryk for, at de havde fået kommentarer om, at ordningerne virker ”udanske” i den forstand, at de ikke lægger op til åben dialog. Flere pegede dog også på, at ordningerne kan opfattes som en ekstra mulighed for at give udtryk for sine bekymringer, og på den måde kan bidrage til et positivt arbejdsmiljø.

Det fremgår herudover af IDA's konklusioner fra interview-undersøgelsen, at virksomhedsrepræsentanterne lagde vægt på, at det var vigtigt at kommunikere klart om ordningens formål, herunder at ordningerne er en del af virksomhedernes etiske grundlag, der sikrer troværdighed og ansvarlighed over for forretningsforbindelser og det omgivende samfund, at det ikke er illoyalt at bruge ordningerne, at ordningerne ikke skal erstatte de traditionelle kommunikationskanaler, og at ordningerne også kan anvendes til at få afklaring vedrørende korrekt adfærd i konkrete dilemmaer. Der var ingen medarbejderrepræsentanter, der udtrykte tvivl om ledelsens motiver bag at indføre en whistleblowerordning, herunder skjulte dagsordener eller lignende.

Alle interviewede var endvidere enige om, at kommunikation og information var afgørende for brugen af ordningerne, og at det i den forbindelse var vigtigt, at det klart fremgik, at der var ledelsesopbakning til ordningerne. Flere af de interviewede gav udtryk for, at promovring af ordningerne

var en balancegang, idet virksomhederne på den ene side ønskede at fremme anvendelsen af ordningerne, men på den anden side gerne ville fastholde, at udgangspunktet var almindelig dialog og andre mindre formelle kommunikationskanaler. Herudover blev det anført, at det kunne skræmme nogen væk fra virksomheden at fokusere på, at snyd mv. skal indrapporteres.

Det fremgår desuden af IDA's konklusioner fra interview-undersøgelsen, at medarbejderrepræsentanter fra både de virksomheder, der anvendte en ekstern operatør til at modtage henvendelser, og de virksomheder, der anvendte en intern modtagelsesfunktion, havde stor tillid til den konkrete model, der var valgt. De interviewede fra virksomheder, der gjorde brug af eksterne operatører pegede på, at det kunne øge tilliden til ordningen, at det er en ekstern operatør, der behandler henvendelserne – ikke mindst i relation til spørgsmålet om anonymitet. De interviewede fra virksomheder, der ikke brugte en ekstern operatør, anførte, at de havde et simpelt ”in-house” design, fordi der ikke var så stort volumen i ordningen, og at virksomheden så kunne holde omkostningerne på et rimeligt niveau. Der var endvidere blandt medarbejderrepræsentanterne tillid til, at anmeldergarantierne omkring fortrolighed blev overholdt, og at undersøgelser blev gennemført med størst mulig diskretion. Dog bemærkes det også i undersøgelsen, at det i praksis kan være vanskeligt at opretholde anonymiteten for anmeldere, idet den konkrete undersøgelse kan resultere i, at identiteten på anmelderen bliver tydeliggjort.

For så vidt angår anvendelsesområdet for ordningerne, fremgår det af interviewundersøgelsen, at medarbejderrepræsentanterne generelt var interesserede i, at ordningerne havde så bredt et anvendelsesområde som muligt, således at f.eks. også arbejdsmiljøforhold kunne indrapporteres.

Det er endelig anført i interview-undersøgelsen, at én virksomhed havde haft en sag om gengældelse, hvor en anmelder havde fået en unfair behandling af en lokal chef som følge af en indrapportering. Der blev i sagen grebet ind fra centralt hold.

Vilkes undersøgelse af whistleblowerordninger i danske exportvirksomheder²⁵

Analyse- og rådgivningsvirksomheden Vilke har som led i en undersøgelse af danske exportvirksomheder bl.a. stillet spørgsmål om, hvorvidt virk-

²⁵ Kilde: Eksportbarometer 1. halvår 2014.

somhederne har oprettet whistleblowerordninger og deres tilfredshed hermed.

Det fremgår bl.a. af undersøgelsen, at 5,6 % af de (381) adspurgte virksomheder havde oprettet en whistleblowerordning. Det bemærkes i den forbindelse, at langt de fleste adspurgte virksomheder var forholdsvis små (f.eks. havde 221 af virksomhederne mindre end 20 ansatte), og at whistleblowerordninger formentlig ikke er særlig attraktive eller relevante for små virksomheder. For så vidt angår de største virksomheder med over 200 ansatte havde knap 25 % oprettet whistleblowerordninger.

Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at 45 % af virksomhederne angav at være tilfredse eller meget tilfredse med ordningen, mens 5 % angav at være utilfredse. De resterende 50 % svarede ”hverken/eller” eller ”ved ikke”. For så vidt angår virksomheder med mere end 200 ansatte angav 39 % at være tilfredse eller meget tilfredse med ordningen.

Det fremgår desuden af undersøgelsen, at 11 % af virksomhederne angav, at whistleblowerordningen havde givet anledning til henvendelser, der havde afsløret adfærd, der enten var ulovlig eller ikke i overensstemmelse med virksomhedens etiske regler. Blandt virksomheder med mere end 200 ansatte drejede det sig dog om knap 22 %.

Undersøgelsen gengiver ikke virksomhedernes nærmere erfaringer med ordningerne.

6.2.3. Udenlandske erfaringer med whistleblowerordninger

Udvalget har indhentet oplysninger om erfaringer med whistleblowerordninger fra ambassaderne i Canada, Norge, Storbritannien, Sverige og USA.

Gennemgangen af whistleblowerordninger mv. i det følgende skal ses i lyset af, at der kan være ganske store forskelle på regulering og praksis for så vidt angår offentligt ansattes ytringsfrihed i de enkelte lande. Sverige og Norge har overordnet set en retstilstand, der – meget lig den danske – giver de offentligt ansatte en vidtrækkende adgang til at udtale sig kritisk i offentligheden om forholdende på deres arbejdsplads eller arbejdsområde. Retstilstanden i Canada, Storbritannien og USA synes i højere grad at være baseret på konkrete domstolsafvejninger af hensynet til den enkelte offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til vedkommendes loyalitetspligt over

for sin arbejdsplads. Der henvises herom til betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, side 123-152.

Der er ligeledes stor forskel på den regulering, de enkelte lande har indført for beskyttelsen af personer, der foretager indberetninger om ulovligheder mv. i den offentlige forvaltning. Der er f.eks. eksempler på, at der er oprettet whistleblowerenheder i offentlige tilsynsmyndigheder, hvortil visse personer enten kan foretage indberetning eller søge rådgivning om lovgivningen på området, at der er indført krav om at offentlige myndigheder selv skal fastsætte procedurer for behandling af indberetninger, at der er indført regler om tavshedspligt om anmelderes identitet for personer eller myndigheder, der modtager indberetninger, og/eller regler om adgangen til aktindsigt i sådanne oplysninger, og at der er indført regulering af den ansættelsesretlige beskyttelse af ansatte, der foretager indberetninger.

Særligt for så vidt angår whistleblowerordninger mv. i Sverige og Norge, hvis regler om offentligt ansattes ytringsfrihed minder mest om de danske, bemærkes det, at Norge siden 2007 har haft regler om, at offentlige myndigheder skal udarbejde retningslinjer for, hvordan offentligt ansatte kan indberette ulovligheder mv. på deres arbejdsplads, og regler om såkaldt delt bevisbyrde i sager om gengældelse mod offentligt ansatte på grund af sådanne indberetninger. Delt bevisbyrde indebærer, at det påhviler arbejdsgiveren at bevise, at ulovlig gengældelse ikke har fundet sted, hvis en arbejdstager påviser omstændigheder, der giver grund til at tro, at ulovlig gengældelse har fundet sted. Det er i en svensk betænkning fra 2014 anbefalet, at der indføres lignende regler i Sverige.

En evaluering af de norske regler i 2014 har bl.a. konkluderet, at norske arbejdstagere i større omfang end i andre lande varsler om forhold, som de vurderer, er kritikværdige, og i mindre grad udsættes for sanktioner som følge heraf, men at næsten halvdelen af de norske arbejdstagere fortsat ikke varsler om forhold, som de mener er kritikværdige eller alvorlige. Dette skyldes hovedsageligt frygt for repressalier. Det fremgår konkluderende af den norske evaluering, at det ser ud som om, at det vigtigste for at komme videre ikke er lovtekst og regler, men hvordan man arbejder med åbenhed og ytringsklima på den enkelte arbejdsplads.

6.2.3.1. Canada

I Canada er ansatte i den føderale offentlige forvaltning omfattet af *the Public Servants Disclosure Protection Act*, der trådte i kraft i 2007. Loven

etablerer tre procedurer for indberetning af information om forsømmelser (*wrongdoings*) i den føderale forvaltning og tilsigter at beskytte personer, der står frem, imod repressalier. Forsømmelser omfatter i henhold til loven brud på lovgivning eller regulering udstedt i henhold til lov, misbrug af offentlige midler, grove ledelsesmæssige fejl, alvorlige brud på visse adfærdskodekser samt handlinger eller undladelser, der skaber væsentlig og konkret fare for menneskers liv, helbred eller sikkerhed eller miljøet.

For det første pålægger loven alle institutioner i den føderale forvaltning at etablere en *intern procedure*, hvor der udpeges en overordnet med ansvar for at tage imod afsløringer. Det er den pågældendes ansvar at rådgive og beskytte ansatte, der måtte stå frem med afsløringer samt komme med anbefalinger til, hvordan der kan rettes op på de anførte forsømmelser.

I 2012-2013 blev der i alt indgivet 213 anmeldelser om forsømmelse gennem denne interne procedure. I 18 tilfælde blev der konstateret forsømmelser og i 40 tilfælde ledte indberetningerne til ændret adfærd. Dette skal ses i lyset af, at der i 2013 var 262.817 ansatte i den føderale forvaltning i Canada.

For det andet etablerer loven en ekstern procedure, hvorefter enhver person – herunder personer udenfor den offentlige forvaltning - kan indbringe oplysninger om forsømmelser i den føderale forvaltning for Kommissæren for Integritet i den Offentlige Sektor, der er en uafhængig føderal institution etableret ved lov. Kommissæren afgør efter et konkret skøn, om der skal foretages en undersøgelse af en indberetning. Kommissæren kan endvidere på egen hånd tage sager op, hvis han får kendskab til, at der kan være tale om en forsømmelse, som det vil være i offentlighedens interesse at undersøge. Kommissæren kan på baggrund af undersøgelsen rette anbefalinger til forvaltningen samt anmode om underretning om, hvad forvaltningen har foretaget sig i anledning af kommissærens anbefaling. Kommissæren refererer direkte til det Canadiske parlament og afgiver rapporter hertil om sin virksomhed. Kommissariatet kan desuden bidrage med råd og vejledning samt økonomisk støtte på op til \$ 3.000 til juridisk bistand til personer, der foretager indberetning.

Loven fastlægger, at oplysninger om de involverede personer i en undersøgelse samt de oplysninger, der samles ind i løbet af en undersøgelse, skal behandles fortroligt i det omfang, det er muligt. Det indebærer efter det oplyste bl.a., at der som udgangspunkt ikke er ret til indsigt i oplysninger efter den canadiske offentlighedslov (*Access to Information Act*) og person-

datalov (*Personal Information Protection and Electronic Documents Act*). Personer, der bliver anklaget for at have begået forsømmelser, bliver imidlertid informeret om anmeldelsens indhold og får mulighed for at fremkomme med bemærkninger hertil. Der er endvidere mulighed for at indgive anmeldelser anonymt for så vidt angår alvorlige forsømmelser.

Loven fastlægger desuden oprettelsen af et særligt tribunal (*the Public Servants Protection Tribunal Canada*), hvortil Kommissæren for Integritet i den Offentlige Sektor kan henvise sager, hvis der er rimelig grund til at antage, at der er blevet gjort brug af repressalier mod offentligt ansatte som følge af deres indberetninger af ulovligheder. Tribunalet kan bl.a. træffe afgørelse om økonomisk kompensation, genansættelse og om, at en forvaltningschef skal iværksætte disciplinære sanktioner over for personer, der har gjort brug af repressalier over for ansatte på baggrund af indberetninger om forsømmelser i forvaltningen.

Kommissæren for Integritet i den Offentlige Sektor modtog i finansåret 2013-14 84 anmeldelser om forsømmelser i den offentlige forvaltning og 29 klager over repressalier. Der blev i alt foretaget undersøgelser i 10 af de 84 sager, og kommissæren fandt, at der kunne konstateres ulovligheder i 5 af disse sager. Dette skal som nævnt ses i lyset af, at der i 2013 var 262.817 ansatte i den føderale forvaltning i Canada.

For det tredje fastlægger loven, at offentligt ansatte kan offentliggøre oplysninger om ulovligheder i den offentlige forvaltning, hvis der ikke er tid til andet, og der er tale om en alvorlig forsømmelse, eller der er en overhængende risiko for en substantiel og specifik fare.

Det bemærkes, at den føderale whistleblowerlovgivning ikke omfatter ansatte i Canadas 10 provinser og Canadas kommuner. 7 ud af 10 provinser har i varierende omfang indført anden lovgivning med henblik på at beskytte whistleblowere.

6.2.3.2 Storbritannien

I Storbritannien er både offentligt ansatte og privatansatte efter *The Public Disclosure Act* i visse tilfælde berettiget til kompensation for repressalier fra deres arbejdsgiver, hvis de foretager en berettiget indberetning om ulovligheder mv. på deres arbejdsplads. Loven giver som udgangspunkt kun ansatte ret til kompensation, hvis de følger arbejdspladsens interne

procedurer for indberetning af ulovligheder. Ansatte er kun i helt særlige tilfælde beskyttet af loven, hvis de offentliggør oplysninger.

Offentligt ansatte opfordres i første omgang til at anmelde ulovligheder mv. til deres overordnede, men hvis dette ikke er muligt, eller hvis den ansatte ikke er tilfreds med svaret, kan vedkommende rette henvendelse til en særlig kommission (*the Civil Service Commission*). Kommissionen kan behandle klager fra offentligt ansatte over ulovligheder mv. og kan – også på baggrund af anonyme henvendelser – yde forudgående rådgivning om, hvorvidt en given videregivelse af oplysninger vil være berettiget efter *The Public Disclosure Act*. Internt materiale kan i den forbindelse videregives til kommissionen også selv om det ville indebære brud på vedkommendes tavsheds- eller loyalitetspligt i anden sammenhæng.

En offentlig ansat, der afskediges på baggrund af en lovlig indberetning af ulovligheder er berettiget til kompensation, hvis det kan påvises ved den britiske arbejdsret, at vedkommende er blevet afskediget eller har lidt skade pga. en berettiget videregivelse af oplysninger om ulovligheder mv. efter *The Public Disclosure Act*. Bevisbyrden herfor ligger hos den ansatte.

Kommissionen har oplyst, at erfaringerne med reglerne på området har været positive, men at der stadig er problemer med, at ansatte, der indberetter ulovligheder mv, oplever ansættelsesretlige konsekvenser af den ene eller anden art på arbejdspladsen. Det gælder f.eks. forbigåelse ved fremmelser, lønmæssige konsekvenser eller afskedigelse.

6.2.3.3. Norge

Den norske arbejdsmiljølov fra 2007 indeholder bl.a. regler om, at arbejdstagere har ret til at ”varsle” om kritisable forhold på deres arbejdsplads, såfremt det sker på forsvarlig vis (§§ 2-4, nr. 1-2). Hvad der udgør en forsvarlig varsling afhænger af en konkret skønsmæssig vurdering, navnlig af om vedkommende er i god tro, herunder har gjort det, der med rimelighed kan forventes af vedkommende for at afdække fakta i sagen. Varsling skal som udgangspunkt foretages internt, men kan i visse tilfælde også foretages til offentligheden, om end der i så tilfælde vil skulle foretages en strengere vurdering af, om varslingen er forsvarlig, idet den mulige skadevirkning af en varsling til offentligheden er meget større. En varsling, der foretages i overensstemmelse med interne procedurer vil dog altid være forsvarlig og arbejdsgiveren har bevisbyrden for, at en varsling er uforsvarlig (§ 2-4, nr. 3).

Den norske arbejdsmiljølov indeholder endvidere regler om at gengældelse mod en arbejdstager, som følge af en forsvarlig varsling, er forbudt. Der gælder såkaldt delt bevisbyrde i sådanne sager, hvilket indebærer, at det påhviler arbejdsgiveren at sandsynliggøre, at ulovlig gengældelse ikke har fundet sted, hvis en arbejdstager påviser omstændigheder, der giver grund til at tro, at ulovlig gengældelse har fundet sted (§ 2-5, nr. 1). Arbejdstage-re, der bliver udsat for ulovlig gengældelse har ret til godtgørelse og erstatning under hensyn til parternes forhold og omstændighederne i øvrigt.

Det fremgår endvidere af den norske arbejdsmiljølov, at arbejdsgivere, skal udarbejde ”rutiner for intern varsling” eller iværksætte andre tiltag for at tilrettelægge intern varsling om kritisable forhold på arbejdspladsen, hvis forholdene på arbejdspladsen tilsiger det.

For så vidt angår statslige myndigheder, er der med udgangspunkt i loven og en generel vejledning herom fra det norske arbejdstilsyn udarbejdet retningslinjer for ”varslingsrutiner” i statslige myndigheder. Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, at det er op til den enkelte statslige institution at udarbejde egne rutiner for varsling baseret op institutionens behov og egenart, herunder fastlægge hvad der udgør kritisable forhold, og hvem der kan foretages varsling til, herunder om der i visse tilfælde skal kunne foretages varsling til en ekstern myndighed. Der bør endvidere fastsættes regler om, hvordan varsling kan foretages, herunder hvordan anonym varsling – der alene bør benyttes undtagelsesvis – håndteres.

Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at de almindelige regler i den norske offentlighedslov, forvaltningslov, arkivlov og personopplysningslov finder anvendelse i sager om varsling. Lovene indeholder bl.a. regler om indsiget, partshøring og tavshedspligt.

Det fremgår desuden af retningslinjerne, at statslige ansatte opfordres til at varsle internt til nærmeste leder eller til en overordnet leder. Varsling til offentligheden bør som udgangspunkt ikke foretages, før en medarbejder har forsøgt at varsle internt i myndigheden, til en overordnet myndighed eller til en tilsyns- eller kontrolmyndighed. Det skyldes, at muligheden for at påføre myndigheden eller andre ansatte skade er meget større ved varsling til offentligheden.

De norske varslingsregler i arbejdsmiljøloven – der som nævnt angår både privatansatte og offentligt ansatte – er blevet evalueret i 2014.

Det fremgår bl.a. af evalueringsrapporterne, at varslingsbestemmelserne vurderes at have bidraget til øget ytringsfrihed for arbejdstagere og i store træk fungerer efter hensigten. Bl.a. er antallet af varslingssager ved domstolene øget betragteligt, efter at reglerne trådte i kraft, hvilket vurderes at skyldes øget kendskab til retten til at varsle.

Det fremgår desuden af evalueringsrapporterne, at norske arbejdstagere i større omfang end i andre lande varsler om forhold, som de vurderer, er kritikværdige, og i mindre grad udsættes for sanktioner som følge heraf. Det fremgår imidlertid også af rapporterne, at næsten halvdelen af de norske arbejdstagere ikke varsler om forhold, som de mener er kritikværdige eller alvorlige, hvilket hovedsageligt skyldes frygt for repressalier.

Det fremgår endelig af evalueringsrapporterne, at det ser ud som om, at det vigtigste for at komme videre ikke er lovtekst og regler, men hvordan man arbejder med åbenhed og ytringsklima på den enkelte arbejdsplads.

6.2.3.4. Sverige

Der findes ikke i Sverige specifik lovgivning om beskyttelse af personer, der gør opmærksom på (slår larm om) alvorlige forsømmelser (allvarliga missförhållanden). I stedet anvendes en række forskellige love til regulering af området, herunder lagen om anställningsskydd (1982:80), arbetsmiljölagen (1977:1160) og diskrimineringslagen (2008:567).

Ifølge en rapport fra den svenske rigsrevision, der udkom i 2013 har ca. 45 pct. af de offentlige myndigheder i Sverige udarbejdet retningslinjer for håndtering af mistanke om korruption. Ca. en femtedel af de svenske myndigheder har endvidere enten indført et decideret "whistleblower system" eller fastsat retningslinjer om "rapporteringskanaler", som beskriver, hvilke interne medarbejdere en ansat kan rapportere ulovligheder eller andre forseelser begået på arbejdspladsen til. To myndigheder har ifølge undersøgelse indført et whistleblowersystem, hvor anmeldelser kan indgives til en ekstern enhed eller person.

I februar 2013 nedsatte den svenske regering et udvalg, som havde til formål at undersøge retstilstanden vedrørende whistleblowerordninger og instanser i både det private og det offentlige. Udvalgets udredning, som blev offentliggjort d. 7. maj 2014, konkluderer bl.a., at den svenske lovgivning er kompliceret og svært tilgængelig. Bl.a. med henblik på at skabe klarhed om retstilstanden foreslås der tre initiativer i udredningen.

For det første forslås det at indføre en regel i arbejdsmiljøloven om, at ansatte er berettigede til kompensation, hvis de afskediges fordi de i god tro har gjort opmærksom på alvorlige forsømmelser. Hvis en ansat går til offentligheden med sådanne oplysninger, er det som udgangspunkt en betingelse, at den ansatte har forsøgt at rapportere forholdet internt først. Det påhviler i den forbindelse arbejdsgiveren at sandsynliggøre, at ulovlig gengældelse ikke har fundet sted, hvis en arbejdstager påviser omstændigheder, der giver grund til at tro, at ulovlig gengældelse har fundet sted.

For det andet forslås det at indføre en regel i arbejdsmiljøloven om, at arbejdsgivere – i det omfang det er nødvendigt – skal fastsætte interne retningslinjer for whistleblowere eller tage andre skridt med henblik på at muliggøre rapportering af alvorlige forsømmelser på arbejdspladsen.

For det tredje forslås det at indføre regler i både arbejdsmiljølovgivningen og den svenske offentlighedslov (offentlighets- og sekretesslagen (2009:400)), om at personer der modtager rapporter om alvorlige forsømmelser har tavshedspligt om anmelderens anonymitet. Det bemærkes, at de svenske regler om partsaktindsigt som udgangspunkt vil finde anvendelse på trods af den foreslåede tavshedspligtsregel, jf. den svenske offentlighedslovs § 3.

6.2.3.5. USA

Der eksisterer efter det oplyste en række instanser i USA, som føderalt ansatte kan anvende til anonymt at rapportere om ulovligheder eller søge vejledning hos. Den primære føderale instans er efter det oplyste Office of Special Counsel, som er en institution under det amerikanske justitsministerium (Department of Justice), og som de fleste føderale ansatte kan indberette ulovligheder til. Office of Special Counsel kan, hvis det på baggrund af en anmeldelse vurderes, at det er sandsynligt, at der er sket overtrædelser af gældende ret, anmode den relevante forvaltningschef om at gennemføre en undersøgelse af sagen og udarbejde en skriftlig rapport inden for 60 dage. Rapporten sendes herefter til præsidenten og den relevante komite i Kongressen.

Office of Special Counsel kan endvidere behandle sager om gengældelse mod personer, der har gjort opmærksom på ulovligheder. I sådanne sager foretager Office of Special Counsel en indledende vurdering og videresender – hvis der findes indikationer på overtrædelser af gældende ret – sagen til U.S. Merit Systems Protection Board, der er en uafhængig føderal instans, som træffer afgørelse i sagen. I særligt grove sager – f.eks. om af-

skedigelse og lignende – kan ansatte rette direkte henvendelse til U.S. Merit Systems Protection Board.

Efter det oplyste har de fleste føderale myndigheder endvidere oprettet en uafhængig enhed ledet af en generalinspektør (et “Office of Inspector General”), der har til opgave at undersøge potentielt bedrageri eller overtrædelser af gældende lovgivning hos den pågældende myndighed, og som ligeledes udgør en rapporteringskanal for ansatte, der er ansat ved myndigheden. Siden vedtagelsen af ”the Whistleblower Protection Enhancement Act” i 2012 er sådanne generalinspektører endvidere blevet pålagt at udpege en såkaldt ”Whistleblower Protection Ombudsmand”, der bl.a. har til opgave at uddanne myndighedens ansatte i gældende lovgivning, herunder om, at det er forbudt at diskriminere ansatte, der enten har rapporteret eller overvejer at rapportere om lovovertrædelser i organisationen.

Der eksisterer efter det oplyste endvidere i USA en lang række specifikke whistleblowerreguleringer, herunder for ansatte i det amerikanske forsvar og efterretningstjenesten. Occupational Safety and Health Administration, som er placeret under det amerikanske beskæftigelsesministerium (Department of Labor) håndhæver igennem deres “Whistleblower Protection Program” i alt 22 forskellige whistleblowervedtægter, som indeholder regler om ansættelsesretlig beskyttelse af offentlige og private ansatte ved rapportering af overtrædelser af en række love med relation til miljø, sikkerhed, og generelle arbejdsvilkår.

Endelig er der en række komiteer i Kongressen, som ansatte i det offentlige kan rapportere om ulovligheder til – f.eks. “Committee on Oversight and Government Reform of the U.S. House of Representatives”.

6.2.4. Overordnede konklusioner på baggrund af de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger

De foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning er forholdsvis begrænsede, bl.a. fordi der er tale om forholdsvis få ordninger, der for manges vedkommende ikke har eksisteret særligt længe. Hertil kommer, at en række ordninger benyttes meget lidt.

Der er lidt flere erfaringerne fra det private og fra udlandet, men de foreliggende evalueringer mv. af ordningerne er meget varierende i detaljeringsgrad, herunder i forhold til, om det nærmere angives, hvilke konkrete

fordele og ulemper, der har været ved de enkelte ordninger, og hvilke konkrete problemer, der har været ved ordningerne.

De overordnede konklusioner, der kan drages, er derfor baseret på et forholdsvis spinkelt empirisk grundlag.

Der indgives relativt få henvendelser til de fleste whistleblowerordninger. De fleste af de undersøgte whistleblowerordninger benyttes i ret begrænset omfang i forhold til, hvor mange personer de omfatter. I det omfang der foreligger oplysninger herom, synes visse ordninger endvidere at være blevet benyttet mere, da ordningerne var nye end efter nogen tid.

Anmeldelser til whistleblowerordninger bliver bekræftet i ca. 1/3 af tilfældene og i mange ordninger i mindre omfang. Der er ganske stor forskel på i hvilket omfang henvendelser til whistleblowerordninger bekræftes efterfølgende, og i flere af de foreliggende evalueringer foreligger der ikke nøjagtige oplysninger herom. I whistleblowerordningen i Københavns Kommune bliver ca. 1/3 af alle anmeldelser delvis bekræftet efter en nærmere undersøgelse.

Whistleblowerordninger synes at fungere bedst i myndigheder og virksomheder af en vis størrelse. Det er indtrykket, at ordninger i større myndigheder og virksomheder i højere grad fungerer efter hensigten end ordninger i mindre myndigheder og virksomheder. Det kan bl.a. skyldes, at mindre arbejdspladser har sværere ved – eller ville skulle bruge uforholdsmæssige store ressourcer på – at tilrettelægge et effektivt undersøgelsessystem, der opfattes som uafhængigt af resten af organisationen. Ligeledes kan det på små arbejdspladser være sværere for ansatte at forblive anonyme, idet der er færre personer, der kan have foretaget den pågældende indberetning. Det kan endvidere tænkes, at en whistleblowerordning bliver glemt af de ansatte, hvis ordningen ikke anvendes i praksis, hvilket der nok er større risiko for i mindre organisationer.

Der er en vis støtte for at antage, at whistleblowerordninger indebærer, at ansatte gør opmærksom på forhold, som ellers ikke ville være kommet frem. Det kan være svært at afgøre, i hvilket omfang anmeldelser, der bliver indgivet til en whistleblowerordning, også ville være blevet indgivet til myndigheden uden whistleblowerordningens eksistens, men der er tilfælde, hvor whistleblowerordninger har modtaget anmeldelser om forhold, der lå noget tilbage i tiden. Ligeledes er der eksempler på, at whistleblowe-

ordninger modtager flere henvendelser i perioden lige efter oprettelsen end senere hen.

Whistleblowerordninger indebærer en vis risiko for, at beskyldninger mod enkeltpersoner bliver offentligt kendte. Der har været eksempler på, at anmeldelser indgivet som led i en whistleblowerordning er blevet offentligt kendte, mens sagen endnu ikke var afsluttet.

Whistleblowerordninger indebærer en vis risiko for, at der indgives ubegrundede eller chikanøse anmeldelser. Der har efter det for udvalget oplyste kun været enkelte eksempler på, at den myndighed, der administrerer en whistleblowerordning, har vurderet, at der har været tale om decideret chikanøse anmeldelser. Der indgives imidlertid mange anmeldelser til whistleblowerordninger, der ikke kan bekræftes efter en nærmere undersøgelse, og hvor det kan være meget svært at vurdere, om der er tale om chikanøse anmeldelser.

Oprettelse af whistleblowerordninger kan give anledning til en vis tvivl hos myndighederne om de retlige rammer for sådanne ordninger. De foreliggende beskrivelser og evalueringer af whistleblowerordninger tyder generelt på en god forståelse af reglerne om whistleblowerordninger blandt myndighederne. Visse beskrivelser kan dog også give anledning til en vis tvivl om, hvorvidt myndighedens forståelse af reglerne er fuldt ud korrekt. Det gælder bl.a. for så vidt angår muligheden for at slette dokumenter mv., mulighederne for at undlade underretning og partshøring samt mulighederne for at undtage dokumenter fra aktindsigt.

6.3. Fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Udvalget skal efter kommissoriet belyse fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. I nærværende afsnit gennemgås på den baggrund de hensyn, der kan tale for og imod oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Ligeledes omtales de fordele og ulemper, der kan være ved de konkrete elementer, der sædvanligvis indgår i en whistleblowerordning. Det bemærkes i den forbindelse, at alle de eksisterende whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning indebærer en mulighed for at kunne indgive anonyme indberetninger, jf. afsnit 6.1.

Udvalget har overordnet fundet, at en række hensyn generelt kan anføres til støtte *for* oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning, herunder at en whistleblowerordning kan øge de ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen uden at frygte negative karrieremæssige konsekvenser, at en whistleblowerordning kan bidrage til at sikre et grundlag for demokratisk debat og kontrol, at en whistleblowerordning kan medvirke til at højne niveauet i en myndigheds ydelser, i og med at fejl og forsømmelser oftere bliver opdaget, at en whistleblowerordning kan øge en myndigheds troværdighed udadtil, og at en whistleblowerordning kan styrke medarbejdernes tillid til, at der bliver taget hånd om eventuelle problemer på arbejdspladsen.

Udvalget har imidlertid også overordnet fundet, at en række hensyn generelt taler *imod* oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Det kan således bl.a. anføres, at en whistleblowerordning kan lede til, at færre personer gør opmærksom på kritisable forhold på arbejdspladsen med navns nævnelse, at en whistleblowerordning kan opfattes som en opfordring til at indgive anonyme anmeldelser, der kan være svære at vurdere troværdigheden af og undersøge nærmere, at en whistleblowerordning kan skabe et dårligt arbejdsklima, hvis ansatte f.eks. indberetter hinanden for mindre forseelser, og skabe frygt for at blive "hængt ud" for mindre fejl og forsømmelser, der begås utilsigtet, at en whistleblowerordning kan indebære visse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til personer, der foretages undersøgelser af på baggrund af anonyme anmeldelser, og at en whistleblowerordning kan misbruges til – f.eks. anonymt – at chikanere andre medarbejdere. Hertil kommer, at behovet for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning begrænses af, at der allerede i dag foreligger en række kontrolinstanser mv., hvortil offentligt ansatte kan henvende sig.

Det bemærkes i øvrigt, at fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning må ses i det lys, at der i et vist omfang kan være forskellige interesser hos de forskellige (grupper af) ansatte og forskellige myndigheder mv., der påvirkes af en whistleblowerordning. Således kan f.eks. ledere være mere udsatte for (evt. uberettigede) indberetninger til whistleblowerordninger end ansatte uden ledelsesansvar, og ledere kan derfor have en større interesse i, at anmeldelser ikke kan indgives anonymt, mens ansatte uden ledelsesansvar måske i højere grad frygter at blive udsat for repressalier som følge af egne indberetninger og dermed kan have en større interesse i, at anmeldelser kan indgives anonymt. Et konkret element i en whistleblowerordning kan dog også have både fordele og

ulemper for samme gruppe af ansatte eller samme myndighed. Eksempelvis kan muligheden for at indgive anonyme indberetninger gennem en whistleblowerordning både indebære den fordel, at en myndighed modtager flere korrekte indberetninger om ulovligheder og den ulempe, at flere anmeldere vælger at være anonyme frem for at angive deres navn.

Hensynet til den enkelte ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold

Oprettelsen af en whistleblowerordning påvirker som udgangspunkt ikke en offentlig ansats ret til at ytre sig offentligt. En whistleblowerordning kan imidlertid i praksis sikre en ansat, der frygter, at det vil have negative konsekvenser for den pågældende at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen, en kanal, hvorigennem vedkommende – internt i myndigheden – kan give sine meninger tilkende. Der er i de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning en vis støtte for at antage, at ansatte anvender whistleblowerordninger til at ytre sig om forhold, som ellers ikke ville være kommet frem.

En whistleblowerordning kan således være et supplement til de allerede eksisterende regler om medbestemmelse og samarbejde på arbejdspladsen. I modsætning til disse regler sikrer en whistleblowerordning den enkelte medarbejder en direkte adgang (udenom tillidsrepræsentanter og organisationer) til at bringe kritisable forhold frem i en intern proces på arbejdspladsen. En whistleblowerordning kan således medvirke til, at et forhold som en enkelt medarbejder finder kritisabelt inden for en bestemt sektor eller på den enkelte offentlige arbejdsplads, med sikkerhed bliver bragt frem. En whistleblowerordning i den offentlige forvaltning kan på denne måde forbedre de ansattes muligheder for at udøve deres personlige yttringsfrihed i praksis.

Hensynet til demokratisk debat og kontrol

Der kan ligeledes være en bredere samfundsmæssig interesse i at indføre en særlig mulighed for, at offentligt ansatte kan ytre sig om de forhold, de beskæftiger sig med, og herved bl.a. gøre brug af deres særlige viden om forholdene på netop deres arbejdsplads eller inden for deres arbejdsområde. En whistleblowerordning kan dermed bidrage til, at emner af samfundsmæssig interesse bliver taget op og overvejet på arbejdspladsen, herunder at myndighedsadfærd eller retningslinjer bliver genovervejet.

En whistleblowerordning kan endvidere bidrage til at sikre kontrollen med de politiske og administrative beslutningstagere. Eftersom en del af de offentligt ansatte arbejder tæt på den politiske og administrative ledelse eller skal medvirke til at gennemføre ledelsens beslutninger, vil de ansatte således også være de nærmeste til at vide, hvis der bliver begået ulovligheder, eller hvis forholdene af andre grunde er kritisable.

Det hører dog i den forbindelse med til det samlede billede, at der allerede i dag i den offentlige forvaltning findes en række indberetningsmuligheder, der kan anvendes af offentligt ansatte, der mener, at der foregår noget kritisabelt på deres arbejdsplads. Det gælder f.eks. muligheden for at rettet henvendelse til en (højere placeret) overordnet inden for samme myndighed, til en overordnet myndighed eller til en tilsynsmyndighed. Der er endvidere eksempler på, at Folketingets Ombudsmand er gået ind i sager på baggrund af, at offentligt ansatte har henvendt sig vedrørende ulovligheder og uforsvarlige forhold mv. på deres arbejdsplads. Hertil føjer sig muligheden for at henvende sig til pressen.

Hensynet til en myndigheds varetagelse af sine opgaver og myndighedens fremtræden

En whistleblowerordning kan lede til, at flere ansatte gør opmærksom på regelbrud mv. i myndigheden, og at en myndighed, der bliver opmærksom herpå, kan rette op på de pågældende forhold. En whistleblowerordning kan formentlig også i et vist omfang indebære, at der skabes opmærksomhed om andre forhold, der kan forbedres i myndigheden. Selvom der således ikke findes at foreligge kritisabel adfærd i en konkret sag, kan en undersøgelse som led i en whistleblowerordning lede til ændret adfærd eller ændrede retningslinjer hos myndigheden, jf. således evalueringen af Københavns Kommunes whistleblowerordning, der er gennemgået nærmere i afsnit 6.2.1. En whistleblowerordning kan i tråd med dette i visse tilfælde være med til at højne niveauet i myndighedens ydelser.

Eksistensen af en whistleblowerordning kan ligeledes tænkes at have en vis præventiv effekt for regelbrud mv. hos myndigheden, idet de enkelte ansatte i højere grad må forvente, at regelbrud kan blive opdaget.

Eksistensen af en whistleblowerordning kan formentlig også medføre en styrkelse af myndighedens troværdighed udadtil. Myndigheden kan således ved at oprette en whistleblowerordning sende et signal om, at myndigheden har taget (yderligere) skridt til at forebygge regelbrud mv. hos myn-

digheden. En whistleblowerordning kan desuden indebære, at myndighedens medarbejdere i højere grad ytrer kritik internt i organisationen, og at en myndighed dermed kan løse flere problemer internt, før myndigheden får kritisk omtale i offentligheden.

En whistleblowerordning kan imidlertid også tænkes at have visse negative konsekvenser for myndighedens varetagelse af sine opgaver. Mulighed for anonymitet i en whistleblowerordning kan således medføre, at færre personer gør opmærksom på kritisable forhold mv. med navns nævnelse. Det kan bl.a. gøre anmeldelser sværere at undersøge – om end visse whistleblowerordninger er indrettet således, at der kan kommunikeres med anonyme anmeldere – og gøre det sværere at vurdere troværdigheden af anmeldelsen.

Hertil kommer, at de anonyme oplysninger ikke i sig selv vil kunne indgå som en del af grundlaget for en efterfølgende afgørelse over for en ansat. Der henvises herom nærmere til afsnit 6.4.1 nedenfor.

Det kan i den forbindelse endvidere anføres, at en whistleblowerordning vil kunne opfattes som en opfordring til at indgive anmeldelser anonymt. Det afhænger dog formentlig i vidt omfang af, hvordan myndigheden oplyser om whistleblowerordningen. Der er i de respektive myndigheders vejledninger mv. om de eksisterende whistleblowerordninger både eksempler på myndigheder, der opfordrer til at indgive navngivne anmeldelser, og myndigheder, der anfører, at anonymitet er udgangspunktet for anmeldelser til whistleblowerordningen. En myndighed står formentlig i relation til sådan kommunikation i vejledninger mv. i et vist dilemma i og med, at myndigheden på den ene side har en saglig interesse i at modtage flest muligt (korrekte) anmeldelser om ulovligheder mv. hos myndigheden samt en saglig interesse i at vejlede potentielle anmeldere bedst muligt om muligheden for anonymitet og på den anden side har en saglig interesse i, at de anmeldelser, der rent faktisk indgives, i videst muligt omfang ikke er anonyme.

Det kan i den forbindelse anføres, at en whistleblowerordning kan give anledning til en større mængde henvendelser, der kan være svære at be- eller afkræfte. Det gælder f.eks., hvis der er tale om (evt. kortfattede) anonyme anmeldelser. Det kan lede til et uhensigtsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden. Det bemærkes i den forbindelse, at de foreløbige erfaringer med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning tyder på, at ca.

1/3 af de anmeldelser, der indgives til en whistleblowerordning, efterfølgende bliver delvis bekræftet, og ofte færre.

Hensynet til arbejdsmiljøet på arbejdspladsen

Hvis der indgives flere anonyme anmeldelser og færre personer gør opmærksom på kritisable forhold mv. med navns nævnelse, kan det også have konsekvenser for arbejdsmiljøet hos den enkelte myndighed.

Det kan bl.a. anføres, at den direkte og daglige kommunikation på arbejdspladsen om fejl og utilfredsstillende forhold mv. mellem kolleger og chefer kan blive svækket til fordel for anonyme anmeldelser, hvilket igen kan svække den indbyrdes tillid og samarbejdet på arbejdspladsen. Det kan endvidere anføres, at en whistleblowerordning vil kunne gøre de ansatte mindre tilbøjelige til at anvende de almindelige medindflydelses- og samarbejdsregler.

Det har i forlængelse heraf været anført i den offentlige debat, at whistleblowerordninger kan skabe en såkaldt ”stikkerkultur” på arbejdspladsen, hvor ansatte indberetter hinanden for mindre forseelser – som f.eks. at komme for sent eller at anvende kopimaskinen til private formål.

I forlængelse heraf kan eksistensen af en whistleblowerordning skabe frygt for at blive uretmæssigt anklaget eller for at blive ”hængt ud” for de fejl, der utilsigtet begås som led i udførelsen af ethvert arbejde.

Det vil formentlig i et vist omfang være muligt at afbøde sådanne konsekvenser for arbejdsmiljøet gennem klare retningslinjer for anvendelsen af en whistleblowerordning, herunder ved klart at begrænse ordningen til alene at angå forhold af en vis alvor.

En whistleblowerordning kan dog også tænkes at kunne have positiv indvirkning på arbejdsmiljøet på arbejdspladsen. En whistleblowerordning, der opfattes som velfungerende, kan således styrke medarbejderne tillid til, at der bliver taget hånd om eventuelle problemer på arbejdspladsen og kan opfattes som en sikkerhed for, at man ikke som ansat kan blive sat i en svær situation, hvor man med navns nævnelse må stå frem for at kunne afsløre kritisable forhold hos myndigheden. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at anonymitet i visse tilfælde også kan indebære en øget risiko for represalier for anmelderen, hvis den person, der indgives oplysninger om, er i stand til at regne ud, hvem der har indgivet anmeldelsen. I så fald

kan anmelderens anonymitet indebære, at myndigheden ikke har mulighed for at beskytte vedkommende mod eventuelle repressalier.

Hensynet til personer, der indgives anmeldelser om

Hvis der som led i en whistleblowerordning indgives flere (helt eller delvis ukorrekte) anonyme anmeldelser kan det – ud over at påvirke det generelle arbejdsmiljø – også have u hensigtsmæssige konsekvenser for de enkelte ansatte, hvis forhold bliver undersøgt uden, at det giver anledning til kritik mv. af den pågældende.

I et vist omfang kan alene det forhold, at der indgives en anonym anmeldelse vedrørende en ansat, formentlig opleves som ganske ubehageligt for den pågældende – også selv om anmeldelsen henlægges uden en nærmere undersøgelse. Det gælder ikke mindst, hvis den indberettede ansatte må antage, at anmeldelsen – som led i en whistleblowerordning – er blevet indgivet af en kollega.

I de tilfælde, hvor en anonym anmeldelse giver myndigheden anledning til at foretage en nærmere undersøgelse, kan det desuden give anledning til spekulationer eller formodninger om den indberettedes skyld, hvis undersøgelsen bliver kendt blandt andre ansatte. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis andre ansatte skal bidrage med oplysninger til undersøgelsen, eller hvis den medarbejder, der undersøges, i særlige tilfælde bliver fritaget for tjeneste i undersøgelsesperioden. Der har endvidere været enkelte eksempler på, at konkrete anmeldelser til whistleblowerordninger er kommet til offentlighedens kendskab.

Findes der efter en nærmere undersøgelse ikke at være foregået noget kritisabelt, kan det endvidere give anledning til vanskeligheder at afkræfte eventuelle spekulationer om den undersøgte skyld. Det vil således ikke nødvendigvis være hensigtsmæssigt over for en bredere kreds at tilkendegive, at beskyldningerne mod vedkommende var uberettigede, hvis dette blot gør flere opmærksomme på sagen. Særlige problemstillinger vil i den forbindelse kunne opstå, hvor det viser sig, at den indberettede har begået en (eventuelt betydeligt) mindre forseelse end den, som den oprindelige anmeldelse angik.

De konsekvenser, som en undersøgelse kan have for en ansat, kan endvidere indebære risiko for, at en whistleblowerordning kan misbruges til at chikanere enkelte ansatte ved at indgive anonyme anmeldelser. I tilfælde,

hvor anmelderen kan identificeres, vil sådan chikane dog kunne have ansættelsesretlige konsekvenser for vedkommende.

6.4. Gældende retlige rammer for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Der er som nævnt i afsnit 6.1.3 oprettet lovregulerede whistleblowerordninger i Finanstilsynet og Socialtilsynene samt i tilsynsmyndighederne efter offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø (for tiden Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen). Der er i denne forbindelse fastsat i særlige bestemmelser tavshedspligt for de ansatte i tilsynsmyndighederne.

Der eksisterer ikke herudover specifikke regler for etablering af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning eller for myndigheders administration af whistleblowerordninger.

Myndigheders etablering og administration af whistleblowerordninger udenfor de nævnte lovregulerede tilfælde er derfor underlagt de almindelige regler og principper, der gælder for myndighedernes virksomhed, herunder navnlig de forvaltningsretlige regler.

De almindelige forvaltningsretlige regler indebærer bl.a., at myndigheden skal iagttage krav om saglighed og proportionalitet, det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip samt reglerne om inhabilitet, notatpligt, journalisering, vejledningspligt, partshøring, begrundelse og aktindsigt. Eventuelle ansættelsesretlige sanktioner vil endvidere skulle overholde de almindelige regler herom, jf. afsnit 3.1.4 ovenfor.

Hvad enten en myndighed har etableret en særlig whistleblowerordning eller ej, giver modtagelse og behandling af anmeldelser om, at myndigheden eller ansatte i myndigheden ikke overholder lovgivningen, eller om, at der foregår andre uregelmæssigheder i myndigheden, anledning til en række retlige problemstillinger. Herudover kan etablering af en særlig whistleblowerordning i sig selv give anledning til visse problemstillinger. De nærmere problemstillinger er behandlet nedenfor.

I afsnit 6.4.1 gennemgås således reglerne om myndigheders iværksættelse af undersøgelser på baggrund af anmeldelser. I afsnit 6.4.2 behandles reglerne om notatpligt og vejledningspligt over for anmeldere. I afsnit 6.4.3 gennemgås reglerne om behandling af personoplysninger. I afsnit 6.4.4 behandles reglerne om underretning, indsigt i oplysninger og partshøring. I

afsnit 6.4.5 behandles de regler i retsplejeloven, der kan have relevans for anmelderes mulighed for at forblive anonyme i forbindelse med straffesager. Endelig gennemgås i afsnit 6.4.6 persondatalovens regler om etablering af whistleblowerordninger.

Det bemærkes, at en række offentlige myndigheder anvender whistleblowersystemer leveret af eksterne leverandører. Visse myndigheder anvender endvidere en privat advokat til at modtage henvendelser til whistleblowerordningen og videresende dem til myndigheden samt evt. vejlede de ansatte om ordningen. Dette vurderes ikke at give anledning til særskilte problemstillinger af betydning, idet de pågældende myndigheder efter det oplyste ikke har delegeret beføjelser til advokaten eller leverandøren.

6.4.1. Myndigheders iværksættelse af undersøgelser på baggrund af anmeldelser

Offentlige myndigheder er efter legalitetsprincippet forpligtet til at overholde gældende ret og er efter undersøgelsesprincippet forpligtet til at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst. En myndighed, som – f.eks. gennem en henvendelse herom – bliver opmærksom på, at myndigheden eller ansatte i myndigheden ikke overholder de regler, der gælder for myndigheden, eller på, at der foregår andre uregelmæssigheder i myndigheden, har derfor som udgangspunkt pligt til at undersøge forholdet nærmere.

Ombudsmanden har i sin praksis lagt til grund, at myndighederne ikke har pligt til at iværksætte undersøgelser på baggrund af enhver henvendelse om påståede problemer på en myndigheds område, men at myndighederne konkret må vurdere, om der er grundlag for at foretage undersøgelser på baggrund af henvendelsen. Ligeledes må myndighederne foretage en konkret vurdering af, hvilket omfang af undersøgelser der er behov for, herunder om nødvendigt foretage indledende undersøgelser, før der tages stilling til, om yderligere undersøgelser skal iværksættes, jf. f.eks. ombudsmandens udtalelse i sagen FOB 2007.485.

Det kan i den forbindelse anføres, at der formentlig kun er pligt til at foranstalte undersøgelser, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger et ulovligt forhold, som ikke er af ganske underordnet betydning (bagatelagtigt), og som fortsat har en sådan aktualitet, at der er grundlag for at iværksætte en undersøgelse. Dette synes bl.a. at være lagt til grund i betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, side 41 ff., hvor det er anført, at kommunernes ulovbestemte pligt til at på-

se overholdelsen af bygge- og miljølovgivningen ikke kan anses for at omfatte forhold af ganske underordnet betydning. Der kan endvidere henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 188 af 13. marts 2013 om ændring af lov om kommunernes styrelse, afsnit 5.2, hvoraf det fremgår, at statens almindelige tilsyn med kommunerne bl.a. indebærer en pligt til at undersøge en sag nærmere, hvis der foreligger oplysninger, der giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig, og som fortsat har aktuel retlig betydning. Ombudsmanden har i sagen FOB 1994.296, der vedrørte Socialministeriets (på daværende tidspunkt) ulovbestemte sektortilsyn med kommunerne, formuleret det således, at der var pligt til at undersøge en sag nærmere i den konkrete situation, idet det ikke var usandsynligt, at der var begået en ulovlighed af ikke uvæsentlig art.

Undersøgelsespligten er ikke afhængig af, hvordan myndigheden er blevet opmærksom på et konkret forhold, herunder om der foreligger en navngiven eller en anonym henvendelse. Det kan dog i praksis være vanskeligere at gennemføre en undersøgelse på baggrund af en anonym henvendelse, bl.a. fordi det som udgangspunkt ikke vil være muligt at få denne uddybet²⁶, og fordi anmelderens troværdig kan være sværere at vurdere.

Folketingets Ombudsmand har bl.a. i sagen FOB 2013-4 udtalt sig mere generelt om myndigheders brug af anonyme oplysninger. Bl.a. følgende fremgår af udtalelsen:

”[O]plysninger, der alene fremtræder som anonyme, eller oplysninger, der af anden grund ikke kan kontrolleres af myndigheden [kan] ikke i sig selv indgå i grundlaget for en indgribende afgørelse over for en borger. Det samme gælder for vurderinger, hvis faktuelle grundlag ikke lader sig kontrollere. Når en myndighed er afskåret fra at kontrollere holdbarheden af en oplysning, vil borgeren selvsagt normalt også være afskåret fra at udtale sig herom i forbindelse med partsaktindsigt og partshøring. Dette understreger vigtigheden af, at anonymt baserede oplysninger og vurderinger ikke indgår som led i den bevismæssige vurdering af, om der er grundlag for indgribende reaktioner.

Også det forhold, at en anonym anmelders troværdighed typisk ikke umiddelbart kan bedømmes, og at anmeldelsen kan være motiveret af andet end et ønske om, at gældende regler bliver overholdt, taler med vægt imod, at anonyme oplysninger uden videre tillægges bevismæssig betydning. Anonyme

²⁶ Visse whistleblowerordninger er dog indrettet således, at det er muligt at kommunikere med anonyme anmeldere efter anmeldelsen er indgivet, jf. nærmere afsnit 6.1.

anmeldelser vil derimod kunne benyttes som anledning til overvejelser om, hvorvidt der i det hele taget bør indledes en sag.”

Myndigheder kan således på den ene side inddrage anonyme oplysninger i beslutningen om, hvorvidt der skal gennemføres en undersøgelse af det indberettede forhold, men oplysningerne kan på den anden side ikke i sig selv indgå i grundlaget for en indgribende afgørelse over for f.eks. en af myndighedens ansatte.

Det må endvidere antages, at en myndighed – på trods af de problemer, der kan være forbundet hermed – ikke generelt kan beslutte, at den ikke vil behandle anonyme henvendelser, idet myndigheden konkret må vurdere, om en henvendelse giver anledning til at iværksætte nærmere undersøgelser.

Folketingets Ombudsmand har ikke taget stilling til, om – og i givet fald i hvilket omfang – en myndighed har pligt til aktivt at søge at klarlægge en anonym anmelders identitet. Det kan dog på baggrund af Ombudsmandens udtalelse i FOB 2013-4 antages, at en myndighed – bl.a. med henblik på at kunne undersøge en sag nærmere og vurdere troværdigheden af anmeldelsen – som udgangspunkt har en saglig interesse i at kende en anmelders identitet. En myndighed er derfor næppe generelt forhindret i at foretage visse undersøgelser af en anmelders identitet, såfremt det vurderes at være sagligt, nødvendigt og proportionalt i det enkelte tilfælde. Der er dog ikke grundlag for at antage, at en myndighed generelt har pligt til at gennemføre undersøgelser, der potentielt kan være ganske omfattende og evt. også indgribende, med henblik på at identificere anmeldere.

6.4.2. Notatpligt og vejledningspligt

Det fremgår af offentlighedslovens § 13, stk. 2, at hvis en forvaltningsmyndighed *mundtligt* modtager oplysninger om faktiske omstændigheder af betydning for afgørelsen af en sag, skal oplysningerne noteres. Bestemmelsen om notatpligt i offentlighedsloven gælder således kun i sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse. I almindelighed vil en myndighed ikke på forhånd kunne udelukke, at en henvendelse om ulovlige forhold eller andre uregelmæssigheder kan føre til, at der træffes afgørelse. Selvom henvendelsen angår faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. undervisning, pleje af ældre eller behandling af syge, kan henvendelsen således føre til, at der træffes afgørelse i forhold til ansatte i myndigheden. Myndigheden

har derfor normalt pligt til at gøre notat om relevante henvendelser om (påståede) ulovlige forhold.

Det bemærkes i øvrigt, at notatpligten i offentlighedsloven suppleres af en almindelig forvaltningsretlig retsgrundsætning, hvorefter en forvaltningsmyndighed efter omstændighederne også uden for afgørelsessager kan være forpligtet til at tage notat om 'væsentlige sagsekspeditionsskridt', hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Ombudsmanden har givet udtryk for denne opfattelse i forbindelse med 'traditionelle' administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, jf. f.eks. ombudsmandens udtalelse i FOB 2010-4-1.

Det er dog næppe enhver henvendelse, der skal noteres, herunder f.eks. hvis der er tale om en henvendelse om forhold, som anmelderen tror kan være ulovlige, men hvor det med det samme er åbenbart, at der ikke foreligger noget ulovligt forhold. Er der derimod tale om en henvendelse, der giver anledning til at overveje at indlede nærmere undersøgelser, bør myndigheden gøre notat om henvendelsen.

For så vidt angår notatpligtens indhold, har det særlig relevans for whistleblowerordninger, at myndighederne har pligt til at gøre notat ikke alene om indholdet af en henvendelse, men også om identiteten på den person, som har henvendt sig til myndigheden. Dette gælder også, hvis en anmelder oplyser sin identitet, men samtidig oplyser, at vedkommende ønsker at være anonym, jf. FOB 2011-20-10.

Er en oplysning først noteret, kan den som udgangspunkt ikke slettes igen, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel hertil. Det skyldes bl.a. hensynet til, at myndigheden senere skal kunne dokumentere, hvad der er passeret i sagen, og at reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven og forvaltningsloven samt reglerne i arkivloven indebærer, at dokumenter ikke uden videre kan kasseres. Der henvises til Jens Garde m.fl., *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 7. udg., 2014, s. 270 ff., Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, s. 197 ff., og justitsministerens besvarelse af 19. juni 1998 af folketingsspørgsmål nr. S 580 af 10. juni 1998.

En myndighed, der modtager en *skriftlig henvendelse*, som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journalisere og opbevare henvendelsen, uanset om den modtages som et brev, en e-

mail eller via en formular på en hjemmeside, jf. offentlighedslovens § 15. Afsenderen kan ikke forlange, at henvendelsen slettes.²⁷

Myndigheden har pligt til at *vejlede* en anmelder, der – f.eks. i relation til en whistleblowerordning – spørger til muligheden for at være og forblive anonym, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Myndigheden har dog næppe som udgangspunkt pligt til af egen drift at oplyse anmeldere herom. Det bemærkes, at hvis vejledning om muligheden for at forblive anonym skal have betydning i praksis, skal sådan vejledning ydes, før anmelderen oplyser sin identitet, idet myndigheden ellers som nævnt oven for vil have pligt til at gøre notat om vedkommendes identitet.

6.4.3. Behandling af personoplysninger

Persondataloven²⁸ indeholder regler for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1.

En oplysning er en personoplysning, når det er muligt at identificere, hvem oplysningen angår. Ved vurderingen heraf, skal man tage alle de hjælpemidler, der med rimelighed kan tænkes bragt i anvendelse for at identificere den pågældende enten af den dataansvarlige eller af enhver anden person i betragtning, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, *Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer*, 2. udgave, 2008, side 96.

Persondataloven finder som nævnt bl.a. anvendelse, såfremt personoplysninger behandles elektronisk. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis en anmeldelse modtages pr. e-mail eller sms, eller hvis et brev scannes eller et notat om en samtale gøres ved hjælp af elektronisk databehandling. Der henvises til Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, *Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer*, 2. udgave, 2008, side 103 ff.

Persondataloven opstiller en række betingelser for, at der må ske behandling af oplysninger omfattet af loven. Efter persondatalovens § 6 må be-

²⁷ I tilfælde, hvor der er tale om fejlfremsendelser – og de pågældende dokumenter således ikke er indgået som et element i grundlaget for sagens behandling – må dokumenterne dog kunne undtages fra aktindsigt, jf. Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 345. Se også Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, s. 197 ff. s. 191 vedrørende en række lignende situationer.

²⁸ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer.

handling således kun finde sted, hvis visse nærmere betingelser er opfyldt. Det gælder f.eks., hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke (§ 6, stk. 1, nr. 1), hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse (§ 6, stk. 1, nr. 6), eller hvis behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse (§ 6, stk. 1, nr. 7).

Persondatalovens § 7, stk. 1, fastslår endvidere, at der som udgangspunkt²⁹ ikke må behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold, medmindre den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til en sådan behandling.

Af særlig relevans for whistleblowerordninger fremgår det herudover af persondatalovens § 8, stk. 1, at der for den *offentlige forvaltning* ikke må behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver. Efter persondatalovens § 8, stk. 4, må *private* kun behandle oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil eller, hvis det er nødvendigt til varetagelse af en berettiget interesse og denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede.

Persondataloven indeholder endvidere en række grundlæggende principper, der skal overholdes, når der behandles oplysninger omfattet af loven. Det fremgår således bl.a. af persondatalovens § 5, at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik (§ 5, stk. 1), at indsamling og efterfølgende behandling af indsamlede oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål (§ 5, stk. 2), at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end nødvendigt (§ 5, stk. 3), at der skal foretages fornøden ajourføring af oplysningerne, og at der skal foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom oplys-

²⁹ Sådanne oplysninger kan dog også behandles, hvis 1) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser i tilfælde, hvor den pågældende ikke fysisk eller juridisk er i stand til at give sit samtykke, *eller* 2) behandlingen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede, *eller* 3) behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares.

ninger, der viser sig urigtige eller vildledende, snarest muligt skal slettes eller berigtiges (§ 5, stk. 4), og at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles (§ 5, stk. 5).

Herudover opstiller persondataloven en række rettigheder for den, der behandles personoplysninger om. Den pågældende har således bl.a. ret til: at blive orienteret om behandling af oplysninger, der er omfattet af lovens anvendelsesområde (§§ 28-30), at få indsigt i de oplysninger, der er omfattet af lovens anvendelsesområde (§ 31 og § 32), at gøre indsigelse mod, at oplysningerne behandles (§ 35), samt at kræve berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, der er urigtige, vildledende eller på lignende måde er behandlet i strid med lovgivningen (§ 37). Spørgsmålet om den registreredes krav på orientering og indsigtsret med sigte særligt på retstil-lingen for ansatte, som omtales i en anmeldelse, er nærmere behandlet nedenfor i afsnit 6.4.4.3.

Det bemærkes, at offentlige myndigheder som udgangspunkt ikke kan slette oplysninger, der indgår på en af myndighedens sager, jf. nærmere oven for under afsnit 6.4.2. Indeholder et dokument urigtige eller vildledende oplysninger, vil myndigheden i almindelighed være forpligtet til at berigtige oplysningerne, således at myndighedens sag afspejler sagens faktiske omstændigheder. Det kan f.eks. ske ved, at myndigheden udarbejder en notits, hvori oplysningerne berigtiges. Der kan i den forbindelse eventuelt redegøres for, hvordan de urigtige eller vildledende oplysninger kom ind i sagen, jf. justitsministerens besvarelse af 19. juni 1998 af folketings-spørgsmål nr. S 580 af 10. juni 1998.

Persondataloven indeholder herudover bestemmelser om anmeldelse og godkendelse af databehandling omfattet af loven. De særlige spørgsmål, som etablering af en whistleblowerordning rejser i den forbindelse, behandles nedenfor i afsnit 6.4.6.

6.4.4. Underretning, indsigt i oplysninger og partshøring

Forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven giver ansatte, der omtales i en anmeldelse, en række rettigheder vedrørende bl.a. underretning og indsigt i anmeldelsen samt retten til at blive hørt. Disse regler har således bl.a. betydning for en anmelders mulighed for at undgå, at vedkommendes identitet kommer til andres kendskab, hvis identiteten

fremgår af sagen. Herudover kan reglerne i retsplejeloven have betydning for, om en anmelders identitet kan forblive hemmelig, hvis en anmeldelse fører til, at der rejses en straffesag.

6.4.4.1. Aktindsigt efter forvaltningsloven

Forvaltningsloven indeholder regler om aktindsigt for personer, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Lovens partsbegreb omfatter bl.a. ansøgere, adressater, klagere og andre, der har en væsentlig, retligt relevant og individuel interesse i en sags afgørelse. Også personer til hvem en eventuel afgørelse vil blive rettet er omfattet af lovens partsbegreb, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 125

I tilfælde, hvor der opstår tvivl om, hvorvidt en person kan anses som part i en sag, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. Partsbegrebet omfatter som udgangspunkt i hvert fald den, hvis interesse i den verserende eller afgjorte sags udfald er af en sådan intensitet, at den efter forvaltningsrettens almindelige regler gør den pågældende kompetent til at påklage afgørelsen til en rekursinstans eller til at indbringe sagen for domstolene, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 126.

Det må således antages, at personer, hvis handlinger – f.eks. som led i administrationen af en whistleblowerordning – gøres til genstand for en undersøgelse, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse, som udgangspunkt vil have partsstatus i forvaltningslovens forstand.

Anmeldere mv. vil derimod normalt ikke være parter i lovens forstand, medmindre de pågældende har en væsentlig retlig interesse i sagens udfald – f.eks. som følge af et erstatningskrav. Det forhold, at en person ved sin henvendelse til en forvaltningsmyndighed giver anledning til, at myndigheden rejser en sag, medfører derfor ikke i sig selv, at den pågældende bliver part i sagen. Således vil den, der ved at rette henvendelse til f.eks. den kommunale tilsynsmyndighed giver anledning til, at tilsynsmyndigheden iværksætter en undersøgelse, ikke af denne grund få stilling som part i hverken tilsynsmyndighedens sag eller den underliggende sag, der har gi-

vet anledning til henvendelsen. Der henvises til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 138.

Som udgangspunkt vil personer, der indgiver oplysninger til en myndighed – herunder som led i en whistleblowerordning – således ikke have partsstatus i forvaltningslovens forstand.

Parterne i en sag har efter forvaltningslovens nærmere regler herom adgang til indsigt i alle sagens dokumenter, herunder f.eks. notater i henhold til offentlighedslovens § 13, breve og e-mails mv.

Adgangen til aktindsigt for parter er efter forvaltningslovens § 9, stk. 5, som udgangspunkt ikke begrænset af bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, men er dog undergivet visse andre begrænsninger. Det gælder bl.a. for så vidt angår visse sager om strafferetlig forfølgning (§ 11, jf. dog § 18), interne arbejdsdokumenter, dokumenter, der udveksles som led i sekretariatsbetjening, og statsrådsprotokoller (§ 12-13) samt brevveksling med sagkyndige vedrørende retssager (§ 14). Der er herudover mulighed for at undtage oplysninger af hensyn til afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar (§ 15) eller rigets udenrigspolitiske interesser, EU-retlige forpligtelser, m.v. (§ 15 a).

Det følger desuden af forvaltningslovens § 15 b, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for *afgørende hensyn* til:

- 1) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lign. samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte, foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 3) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 4) forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter, eller
- 5) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Forvaltningslovens § 15 b indebærer, at adgangen til aktindsigt kan begrænses med henblik på at varetage en række hensyn til private eller offentlige interesser. Med anvendelsen af ordene ”afgørende hensyn” er det imidlertid tilkendegivet, at oplysninger kun kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvor der er nærliggende fare for, at disse interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen imødekommes, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 445.

Såfremt der findes at foreligge sådanne afgørende beskyttelseshensyn omfattet af bestemmelsen, skal der desuden foretages en konkret afvejning af partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter, der f.eks. kan indeholde oplysninger om en anmelders identitet, til varetagelse af sine interesser over for de opregnede modhensyn.

Hensynet til at beskytte den enkelte anmelder mod repressalier af forskellig karakter kan efter omstændighederne begrunde en begrænsning af adgangen til aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at anmelderen har oplyst, at vedkommende frygter en eller anden form for repressalier. Myndigheden må kunne begrunde, hvilke repressalier, der konkret er risiko for, og på hvilket grundlag frygten hviler, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 460. Det kan i forlængelse heraf ikke antages, at det generelle hensyn til at sikre, at ansatte (eller andre) tør indberette ulovlige forhold – herunder gennem en whistleblowerordning – er tilstrækkeligt til at undtage oplysninger fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b.

Det kan formentlig i mange tilfælde være vanskeligt at sandsynliggøre, at en anmelder er i konkret risiko for at blive mødt med repressalier – ikke mindst hvis der som led i en whistleblowerordning er tale om en anmeldelse fra en ansat hos myndigheden selv.

Fra ombudsmandspraksis kan i den forbindelse nævnes *FOB 2003.644*, der vedrørte afskedigelse af en skoleinspektør på baggrund af en spørgeske- maundersøgelse foretaget blandt de ansatte. Ombudsmanden udtalte bl.a. i sagen, at udgangspunktet var, at der var adgang til partsaktindsigt i navnene på de medarbejdere, der havde givet oplysninger til sagen. Dette udgangspunkt kunne kun fraviges, hvis hensynet til inspektørens interesse i at kende de pågældende medarbejders identitet efter en konkret vurdering burde vige for afgørende modhensyn – f.eks. til de pågældende medarbejdere. Sådanne afgørende modhensyn var ikke påvist i sagen.

Endvidere kan nævnes *FOB 2005.317*, der angik et afslag på aktindsigt i oplysninger, der ville sætte en mand i stand til at identificere personer, der havde givet oplysninger til udlændingemyndighederne til brug for behandlingen af mandens ægtefælles sag om opholdstilladelse. Ministeriet havde henvist til, at den ene af de personer, der havde givet oplysninger, havde ønsket anonymitet, idet vedkommende frygtede repressalier fra mandens side. Ministeriet bemærkede desuden, at ægtefællen havde fået opholdstilladelse, hvorfor der ikke kunne være et stærkt hensyn at tage til ægtefællernes muligheder for at varetage deres interesser. Ombudsmanden udtalte, at en undtagelse af oplysninger over for parten af hensyn til andre private interesser forudsatte kendskab til de skadevirkninger en videregivelse ville have. Idet ministeriet ikke havde nærmere oplysninger om karakteren af de frygtede repressalier eller om grundlaget for denne frygt, fandt ombudsmanden ikke, at ministeriet havde haft tilstrækkeligt grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt.

Retten til aktindsigt kan efter forvaltningslovens § 15 b også begrænses af andre hensyn, f.eks. hensynet til, at myndigheden i en indledende fase kan undersøge en anmeldelse, uden at den anmeldte har mulighed for at slette beviser eller på anden måde lægge hindringer i vejen for myndighedens undersøgelse af sagen. Den praktiske relevans af denne undtagelsesmulighed er dog formentlig begrænset, idet en person – for at kunne anmode om aktindsigt i en sag – allerede må have et vist kendskab til sagens eksistens. I alle tilfælde vil sådanne hensyn kun kunne indebære, at retten til aktindsigt kan begrænses midlertidigt.

Det bemærkes, at det i nogle situationer kan være utilstrækkeligt kun at undtage oplysninger om en anmelders identitet fra adgangen til aktindsigt, hvis det er muligt af de øvrige oplysninger at udlede, hvem der har indgivet anmeldelsen. Desto flere oplysninger, der overvejes undtaget fra aktindsigt, desto mere tungtvejende vil hensynet til, at parten kan varetage sine interesser i sagen være.

Det bemærkes endvidere, at en myndighed ikke kan udvide adgangen til at gøre undtagelse fra aktindsigt ved at give tilsagn om anonymitet til anmeldere (diskretionstilsagn), ligesom en anmelder ikke kan oplyse sin identitet på vilkår om, at den holdes hemmelig for omverdenen (diskretionsforbehold), jf. Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, s. 508-509. Sådanne forbehold – og tilsagn, der alligevel måtte være givet – kan dog efter omstændighederne have den betydning, at myndigheden bør høre anmelderen, inden der gives aktindsigt i oplysninger om anmelde-

rens identitet med henblik på at afdække, om hensynet til anmelderen i det konkrete tilfælde kan begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt.

Det bemærkes endelig, at der i tilknytning til den lovregulerede whistleblowerordning i Finanstilsynet er indført en bestemmelse i § 354 g i lov om finansiel virksomhed, der gennemfører kapitalkravsdirektivets (CRD IV) artikel 71, stk. 2, og bl.a. indebærer, at retten til aktindsigt kan begrænses efter forvaltningslovens § 15 a. Det samme gør sig gældende for tavshedspligten, i tilsynsmyndighederne efter offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø (for tiden Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen). Der henvises herom nærmere til afsnit 6.1.3. I tilknytning hertil bemærkes i øvrigt, at der ved § 79 i lov om arbejdsmiljø og § 11, stk. 2 og 3, i lov om socialtilsyn, der ligeledes er omtalt i afsnit 6.1.3, er indført særlige tavshedspligtsregler, der ifølge forarbejderne til bestemmelserne kan indgå som et element i en konkret afvejning af om aktindsigt kan nægtes efter forvaltningslovens almindelige bestemmelser.

6.4.4.2. Aktindsigt efter offentlighedsloven³⁰

Offentlighedslovens regler om aktindsigt gælder i modsætning til forvaltningslovens regler også for personer, der ikke er parter i en given sag, og vil således kunne anvendes af enhver, der ønsker indsigt i oplysninger, der behandles af en offentlig myndighed – f.eks. som led i administrationen af en whistleblowerordning. Det er ikke et krav efter offentlighedsloven, at der er tale om en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse.

Offentlighedslovens hovedregel er, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. lovens § 7.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er dog underlagt en række yderligere begrænsninger i forhold til forvaltningslovens regler, som bl.a. kan have betydning i forhold til aktindsigt i oplysninger, der behandles som led i whistleblowerordninger.

Retten til aktindsigt omfatter således som udgangspunkt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste (§ 21). Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, løn-

³⁰ Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

mæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Retten til aktindsigt omfatter endvidere ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold (§ 30, nr. 1), og tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el. lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes (§ 30, nr. 2). Endvidere kan retten til aktindsigt efter § 33 begrænses efter en regel, der svarer til forvaltningslovens § 15 b, jf. afsnit 6.4.4.1 ovenfor, dog med den forskel, at det er tilstrækkeligt, at det er nødvendigt til beskyttelse af *væsentlige hensyn* til de omhandlede interesser.

Det fremgår af bl.a. bemærkningerne til bestemmelsen i § 30, nr. 1,³¹ at det ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt, er afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen i § 30, nr. 1, at bestemmelsen bl.a. omfatter *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger* omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer.

Der er således efter offentlighedsloven mulighed for at undtage en række oplysninger, der kan fremkomme som led i myndigheders administration af whistleblowerordninger. Det gælder bl.a. oplysninger i personalesager og oplysninger om strafbare forhold eller andre private forhold.

Det skal dog bemærkes, at offentlighedsloven indeholder en regel om egenaces i § 8, der indebærer, at en person kan få aktindsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt. Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at give mulighed for egenaces i oplysninger i dokumenter,

³¹ Bemærkningerne til § 30, nr. 1, i lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013.

der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed. Det bemærkes, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedens § 30 ikke kan anvendes, når der er tale om egenaccess.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er desuden – i modsætning til retten til aktindsigt efter forvaltningsloven – begrænset af særlige regler om tavshedspligt i lovgivningen, jf. lovens § 35. Det gælder også retten til egenaccess. De i afsnit 6.1.3 omtalte tavshedspligtregler i § 354 g i lov om finansiell virksomhed, § 79 i lov om arbejdsmiljø og § 11, stk. 2 og 3, i lov om socialtilsyn indebærer således f.eks., at en anmodning om aktindsigt kan begrænses med henvisning til disse bestemmelser sammenholdt med offentlighedslovens § 35. Det gælder bl.a. for så vidt angår oplysninger om anmelderes identitet.

Det bemærkes endelig, at en myndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end den er forpligtet til (meroffentlighedsprincippet), jf. offentlighedslovens § 14 og forvaltningslovens § 10. Der kan dog normalt ikke gives meroffentlighed i oplysninger, der er fortrolige, jf. forvaltningslovens § 27. Hvis oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 30 eller § 33, vil oplysningerne dog også være fortrolige efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, henholdsvis stk. 4.

6.4.4.3. Persondatalovens regler om ret til underretning og indsigt

Persondataloven giver personer, om hvem der behandles oplysninger, ret til bl.a. underretning om, at der indsamles personoplysninger, jf. §§ 28-30, og til indsigt i disse oplysninger, jf. §§ 31-34.

En dataansvarlig har som udgangspunkt pligt til på eget initiativ at *underrette* en person om, at den dataansvarlige har »indsamlet oplysninger« om vedkommende, jf. §§ 28-29. Reglen angiver bl.a., hvornår underretningen skal ske, hvilke oplysninger den skal omfatte, og hvornår der kan gøres undtagelse fra reglen. Der er som udgangspunkt ikke pligt til af egen drift at meddele, hvorfra oplysningerne er modtaget, men der skal normalt oplyses om mulighederne for at få indsigt i oplysningerne, jf. § 29, stk. 1, nr. 3.

Underretningen indebærer således ikke i sig selv, at den registrerede får kendskab til, hvem anmelderen er. Det kan dog ikke udelukkes, at en underretning om en anmeldelse kan medføre, at den registrerede kan regne ud, at en bestemt person har anmeldt et forhold. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis meget få personer har kendskab til det pågældende forhold.

Efter § 30 gælder underretningspligten ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser eller visse offentlige interesser. Med udtrykket afgørende hensyn er det tilkendegivet, at undtagelse fra oplysningspligten kun kan gøres, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, og at bevisbyrden herfor påhviler den dataansvarlige, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, *Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer*, 2. udgave, 2008, s. 317.

Det bemærkes, at persondatalovens § 30 og forvaltningslovens § 15 b, jf. afsnit 4.4.4.1 ovenfor, er formuleret ens med hensyn til muligheden for at begrænse adgangen til henholdsvis aktindsigt og underretning. I de særlige tilfælde, hvor der ikke måtte kunne gives underretning om anmeldelsen, uden at det samtidig vil være muligt at identificere anmelderen på den baggrund, er det således nærliggende at inddrage praksis efter forvaltningslovens § 15 b i vurderingen af om underretning kan undlades. Der kan ikke antages at være adgang til at undlade underretning af hensyn til *anmelderen* uden for sådanne særlige situationer.

Underretning kan dog også undlades af hensyn til *andre interesser*, herunder hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, som f.eks. forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv, og til kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver. I visse tilfælde vil det således formentlig kunne begrundes at undlade underretning af hensyn til en myndigheds mulighed for at gennemføre en (indledende) undersøgelse af en anmeldelse af et ulovligt forhold i myndigheden, hvis der er grundlag for at frygte, at undersøgelsen ellers ikke vil kunne gennemføres på forsvarlig vis – f.eks. fordi den person undersøgelsen retter sig imod vil have mulighed for at ødelægge beviser eller lignende. Det vil dog i så fald kun være muligt at undlade underretning midlertidigt indtil det pågældende hensyn ikke længere gør sig gældende.

Det bemærkes, at pligten til underretning efter persondataloven indtræder, når oplysningerne registreres og således – i modsætning til f.eks. partshøring efter forvaltningsloven – skal foretages som led i den helt indledende sagsbehandling. Underretningspligten kan derfor have den selvstændige betydning, at en person, som er omtalt i en anmeldelse, vil kunne blive klar

over, at der er blevet indgivet en anmeldelse, selv om den henlægges som ubegrundet som led i den indledende sagsbehandling.

Den, der er registreret oplysninger om, har endvidere ret til *indsigt* i de oplysninger, der er registreret om vedkommende, jf. persondatalovens § 31. Reglen indebærer, at personer der behandles oplysninger om på anmodning skal gives oplysninger om, hvilke oplysninger der behandles (stk. 1, nr. 1), behandlingens formål (stk. 1, nr. 2), kategorierne af modtagere af oplysningerne (stk. 1, nr. 3) og tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer (stk. 1, nr. 4).

Efter § 31, stk. 1, nr. 4, er information om anmelderens identitet som udgangspunkt omfattet af den registreredes indsigtsret. Det må antages at omfatte al information, der afslører anmelderens identitet, herunder f.eks. oplysninger om afsenderen af en e-mail eller om en person, der har udfyldt en formular på en myndigheds hjemmeside. Det forudsætter dog, at myndigheden rent faktisk er i besiddelse af sådanne oplysninger, og en myndighed kan næppe som udgangspunkt antages at have pligt til at gennemføre evt. omfattende tekniske undersøgelser af elektroniske spor mv. med henblik på at kunne identificere afsenderen af oplysninger. Om myndighedens undersøgelsespligt henvises i øvrigt til afsnit 6.4.1.

Retten til indsigt i medfør af persondatalovens § 32, stk. 1, kan begrænses i samme omfang, som der kan gøres undtagelse fra pligten til underretning efter § 30. For så vidt angår oplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, kan indsigtsretten herudover efter persondatalovens § 32, stk. 2, begrænses i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens §§ 19-29 og 35, jf. afsnit 6.4.4.2 ovenfor.

6.4.4.4. Partshøring

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en myndighed høre en part, inden myndigheden træffer afgørelse, (1) hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, (2) oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part, og (3) de er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. I så fald skal myndigheden gøre parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

Partshøring efter § 19 skal således kun finde sted, hvis myndigheden påtænker at træffe en afgørelse, der er til ugunst for parten. Det kunne f.eks. være en disciplinær reaktion over for en ansat. En myndighed skal således f.eks. ikke partshøre en medarbejder, hvis myndigheden har modtaget en anmeldelse rettet mod den pågældende, og enten henlægger sagen eller blot udtaler sig generelt om myndighedens praksis i anledning af sagen.

Der er ikke nødvendigvis som led i partshøringen pligt til at forelægge specifikke dokumenter fra sagen for parten, herunder f.eks. kopier af e-mails, breve eller telefonnotater. Myndigheden skal imidlertid fremlægge de faktiske omstændigheder, som har væsentlig betydning for sagens afgørelse, således at parten kan forholde sig hertil. Navne på personer, der giver oplysninger i en sag, er oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder i § 19's forstand, som der efter omstændighederne vil skulle partshøres over, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 549. I alle tilfælde vil en partshøring indebære, at den ansatte bliver bekendt med sagens eksistens og dermed kan søge aktindsigt i sagen efter reglerne i forvaltningsloven, jf. afsnit 6.4.4.1.

Efter § 19, stk. 2, nr. 4, skal der ikke høres over oplysninger, som parten ikke har ret til aktindsigt i efter reglerne i lovens kapitel 4. Hvis oplysninger om en anmelders identitet er undtaget fra aktindsigt, skal de derfor udelades, når der foretages partshøring.

Det bemærkes, at der på ulovbestemt grundlag gælder en udvidet partshøringspligt i visse personalesager, der indebærer, at myndigheden tillige skal give den ansatte en redegørelse for myndighedens foreløbige opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum, samt myndighedens bevismæssige vurdering, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 518-519.

Det bemærkes endvidere, at det – uden for reglerne om partshøring – meget vel som led i undersøgelsen af en anmeldelse, kan være nødvendigt at høre den pågældende medarbejder med henblik på at oplyse sagen bedst muligt. Det kan der efter omstændighederne være pligt til som følge af undersøgelsesprincippet. Dette sker dog i så fald ikke i sig selv med henblik på, at give den pågældende mulighed for at varetage sine interesser i sagen, og der gælder ikke særlige krav til indholdet af denne høring.

6.4.5. Særligt om anonymitet for anmeldere i forbindelse med straffesager

En mulig konsekvens af en anmeldelse om, at ansatte ikke overholder lovgivningen, kan i mere alvorlige tilfælde være, at der rejses en straffesag. Under en straffesag vil der være yderst begrænsede muligheder for at hemmeligholde identiteten på en eventuel anmelder, og det må således som absolut udgangspunkt forventes, at anmelderens identitet bliver kendt for bl.a. tiltalte som led i sagens behandling. Det gælder også, hvis identiteten på en anmelder i særlige tilfælde tidligere i forløbet måtte være blevet undtaget fra aktindsigt efter f.eks. forvaltningslovens § 15 b. De nærmere regler, der kan være relevante i forbindelse med straffesager, gennemgås i det følgende.

Det bemærkes indledningsvis, at hvis en forvaltningsmyndighed oversender en sag til politiet, fordi myndigheden mener, at der foreligger et strafbart forhold, ophører eller begrænses retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 19 og forvaltningslovens § 11. Retten til aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af en lovovertrædelse, som behandles af politiet, anklagemyndigheden og domstolene, er i stedet reguleret i retsplejeloven. I sager på det strafferetlige område gælder persondatalovens regler om underretning endvidere ikke, hvorimod reglerne om ret til indsigt også gælder for oplysninger, der behandles af politi og anklagemyndighed, jf. lovens § 2, stk. 4.

Det er et grundlæggende strafferetligt princip, at den anklagede har adgang til kontradiktion. Dette kan give anledning til særlige problemer i relation til at beskytte en anmelders interesse i anonymitet. Spørgsmålet om den anklagedes adgang til kontradiktion og en anmelders mulighed for at være anonym må især ses i relation til tre regelsæt: reglerne om adgangen til at overvære retsmøder, reglerne om pligt til at afgive forklaring som vidne og reglerne om adgang til indsigt i sagens akter.

Udgangspunktet er, at sigtede har ret til at overvære alle retsmøder, jf. retsplejelovens § 748. Hvis en anmelders identitet kommer frem under et retsmøde, vil sigtede således som udgangspunkt kunne få kendskab hertil. Sigtedes forsvarer har endvidere som udgangspunkt ret til at deltage i afhøringer, som politiet foretager, hvis de kan formodes at ville finde anvendelse som bevis under hovedforhandlingen, jf. retsplejelovens § 745 d.

Retsplejelovens § 29 giver mulighed for at holde retsmøder for lukkede døre i nærmere angivne tilfælde. Det kan i straffesager bl.a. ske, når hensynet til ro og orden i retslokalet kræver det, når sagens behandling i et of-

fentligt retsmøde vil udsætte nogen for en unødvendig krænkelse, herunder når der skal afgives forklaring om erhvervshemmeligheder, når sagens behandling i et offentligt retsmøde må antages at bringe nogens sikkerhed i fare, eller når sagens behandling i et offentligt retsmøde må antages på afgørende måde at hindre sagens oplysning.

Retsplejelovens §§ 30 og 31 indeholder hjemmel til at nedlægge referat- og navneforbud i straffesager, når offentlig gengivelse må antages at bringe nogens sikkerhed i fare, vil udsætte nogen for en unødvendig krænkelse, eller kan skade sagens oplysning (det sidste forhold kan dog ikke begrundes navneforbud). Referatforbud er ikke i sig selv særligt egnet til at beskytte en anonym anmelders identitet, og det er således kun, hvor der samtidig nedlægges navneforbud, at referatforbud kan tænkes at få selvstændig betydning.

De betingelser, der er angivet i § 29, indebærer, at det normalt ikke vil kunne komme på tale at holde retsmøder for lukkede døre af hensyn til en anmelders interesse i at være anonym. Tilsvarende vil der normalt heller ikke efter §§ 30 og 31 være adgang til at nedlægge referat- eller navneforbud af denne grund. Det bemærkes i øvrigt, at et navneforbud bortfalder senest ved afsigelse af endelig dom, jf. § 31 a, stk. 3. Et navneforbud er således kun en midlertidig beskyttelse af anmelderens identitet, hvis den afsløres under et retsmøde.

Særlig vanskeligt bliver det for en anmelder at forblive anonym, hvis det kommer på tale, at vedkommende skal afgive forklaring som vidne.

Udgangspunktet med hensyn til, om nogen kan pålægges at afgive forklaring som vidne, er, at der er vidnepligt, jf. retsplejelovens § 168. Et vidne kan bl.a. fritages for at afgive forklaring, hvis forklaringen antages at ville udsætte vidnet for ”tab af velfærd” eller påføre vidnet ”væsentlig skade”, jf. § 171. Det anføres om sondringen mellem tab af velfærd og væsentlig skade i Eva Smith m.fl., Straffeprocessen, 2. udg., Kbh. 2008, s. 628, at spørgsmålet om, ”hvad der ligger i tab af velfærd, har navnlig været diskuteret i forbindelse med trusler mod vidner. Retspraksis viser, at der skal temmelig meget til.” Hvis vidnet udsættes for ”tab af velfærd”, er retten til fritagelse absolut. Retten kan derimod pålægge et vidne at afgive forklaring, selvom der er risiko for, at vedkommende risikerer at lide væsentlig skade, hvis forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige dertil. Der skal således være pro-

portionalitet mellem hensynet til at få vidnets forklaring frem i retten på den ene side og på den anden side den mulige skade, som vidnet udsættes for. Navnlige hensynet til at forfølge mere alvorlige lovovertrædelser må antages at kunne føre til, at en ansat pålægges at afgive forklaring i en sag, der vedrører ulovlige forhold i den myndighed, hvor vedkommende er ansat.

Hvis en anmelder skal afgive forklaring som vidne, kan vedkommendes identitet ikke holdes hemmelig over for tiltalte og i øvrigt heller ikke over for offentligheden. Det er således meget vanskeligt at forestille sig en situation, hvor reglerne om anonyme vidner i retsplejelovens § 856 kan anvendes i sager angående lovovertrædelser begået af ansatte i offentlige myndigheder.

For så vidt angår sigtedes og sigtedes forsvarers ret til indsigt i dokumenter findes reglerne i retsplejelovens §§ 729 a-729 d, jf. § 41, stk. 5. I det omfang en anmelders identitet fremgår af det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår, vil en sigtet som udgangspunkt have ret til at få kendskab til anmelderens identitet, jf. § 729 a, stk. 3, og § 729 b, stk. 2.

Retten til aktindsigt kan kun i særlige tilfælde begrænses efter retsplejelovens § 729 c, stk. 1, hvis det er påkrævet af hensyn til 1) fremmede magter, 2) statens sikkerhed, 3) sagens opklaring 4) tredjemands liv eller helbred, 5) efterforskning af en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller som udgør en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, eller 6) beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder. Det er endvidere efter retsplejelovens § 729 c, stk. 3, en betingelse, at begrænsning af aktindsigt ikke giver anledning til væsentlige betænkeligheder for varetagelsen af sigtedes forsvar.

Når sagen er endeligt afsluttet, har sigtede desuden efter retsplejelovens 729 d ret til at blive bekendt med dokumenter, der vedrører sagen. Dette omfatter foruden retsbøger og politiets materiale også dokumenter, som politiet har modtaget fra andre myndigheder. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller for særlige hensyn til beskyttelse af medsigtede, vidner eller andre.

Retsplejeloven indeholder endvidere regler om aktindsigt for personer, der – uden at være parter – har en særlig interesse i en sag til aktindsigt, og massemediers ret til aktindsigt.

Ifølge § 41 b kan enhver inden for et år efter afslutningen af en straffesag få aktindsigt i dommen. Dog kan der ikke fås aktindsigt i forklaringer, der er afgivet i lukkede retsmøder, (medmindre dørlukning alene er sket af hensyn til ro og orden i retslokalet), eller som er omfattet af et referatforbud.

Efter § 41 d kan den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører en straffesag, herunder indførsler i retsbøgerne, i det omfang dokumenterne har betydning for vurderingen af det pågældende retsspørgsmål. Retten til aktindsigt gælder dog først, når sagen er endeligt afsluttet. Retten til aktindsigt efter § 41 d kan ifølge stk. 4 begrænses, i det omfang ansøgers interesse i at kunne benytte kendskab til en straffesags dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for hensynet til bl.a. vidner eller andre. Dvs. der gælder en afvejningsregel på samme måde, som efter § 729 d om sigtedes ret til aktindsigt i dokumenter, når en straffesag er endeligt afsluttet.

Redaktører og redaktionelle medarbejdere ved medier omfattet af medieansvarsloven har ret til aktindsigt efter § 41 f. Bestemmelsen giver ret til at gennemse domme i en periode på 4 uger efter afsigelsen og til at få kopi af anklageskrifter og retsmødebegæringer og af andre indførsler i retsbøgerne end domme og kendelser, afskrifter af lydoptagelser samt at låne visse dokumenter.

6.4.6. Etablering af whistleblowerordninger og persondataloven

Det følger af almindelige forvaltningsretlige regler, at en beslutning om etablering af en whistleblowerordning skal være båret af saglige og proportionale hensyn til varetagelse af myndighedens opgaver – f.eks. hensynet til at forebygge lovovertrædelser og alvorlige regelbrud hos myndigheden.

Persondataloven indeholder ligeledes principper om saglighed og proportionalitet for så vidt angår databehandling. Det følger således af persondatalovens § 5, stk. 2, at indsamling og efterfølgende behandling af indsamlede oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og af

persondatalovens § 5, stk. 3, at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end nødvendigt.

Persondataloven indeholder desuden bestemmelser om anmeldelse og godkendelse af databehandling omfattet af loven. Persondataloven stiller i den forbindelse forskellige betingelser for offentlige og private dataansvarlige.

Private dataansvarlige skal i en række tilfælde indgive anmeldelse (§ 48 og § 49) og/eller indhente tilladelse (§ 50) fra Datatilsynet, forinden der iværksættes behandling af oplysninger. Hvis der skal behandles oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, og § 8, stk. 4, skal der både indgives anmeldelse og indhentes tilladelse, forinden behandlingen af oplysninger påbegyndes. Der skal efter persondatalovens § 49, stk. 1, i den forbindelse indgives oplysninger om:

- 1) Navn og adresse på den dataansvarlige og på en eventuel databehandler.
- 2) Behandlingens betegnelse og formål.
- 3) En generel beskrivelse af behandlingen.
- 4) En beskrivelse af kategorierne af registrerede og af de typer af oplysninger, der vedrører dem.
- 5) Modtagere eller kategorier af modtagere, som oplysningerne kan overføres til.
- 6) Påtænkte overførsler af oplysninger til tredjelande.
- 7) En generel beskrivelse af de foranstaltninger, der iværksættes af hensyn til behandlingssikkerheden.
- 8) Tidspunktet for påbegyndelsen af behandlingen.
- 9) Tidspunktet for sletning af oplysningerne.

For så vidt angår *offentlige myndigheder* stilles der ikke krav om en egentlig tilladelse fra Datatilsynet, men det fremgår af persondatalovens § 45, at Datatilsynets udtalelse skal indhentes forinden behandlingen af visse personoplysninger. Det gælder bl.a. oplysninger omfattet af § 7, stk. 1, (oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold) og § 8, stk. 1, (strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1 nævnte). Anmeldelsen skal indeholde de samme oplysninger som nævnt for så vidt angår private virksomheders anmeldelser.

Efter persondatalovens § 45 kræver en offentlig myndigheds etablering af en whistleblowerordning en anmeldelse til datatilsynet samt indhentelse af en udtalelse inden iværksættelse af ordningen. For så vidt angår kommuners etablering af whistleblowerordninger kan en kommune dog nøjes med at tilslutte sig Datatilsynets såkaldte fællesanmeldelse vedrørende løn- og personaleadministration, da muligheden for etablering af en whistleblowerordning er indarbejdet deri.

6.5. Retningslinjer for etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Udvalget har som anført i afsnit 6.6 ikke fundet anledning til at anbefale lovgivning om whistleblowerordninger. Udvalget anbefaler i stedet, at det i den enkelte myndighed overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der etableres en særlig adgang til rapportering af mistanker om ulovligheder mv. gennem etableringen af en whistleblowerordning i myndigheden.

Udvalget har i nærværende afsnit opstillet visse generelle retningslinjer om, hvordan etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan ske på administrativt grundlag inden for de gældende retlige rammer. Retningslinjerne består dels af en række anbefalinger om, hvordan whistleblowerordninger kan oprettes og administreres og dels af en gennemgang af visse retlige problemstillinger, som kan være væsentlige at være opmærksom på i forbindelse med oprettelsen af whistleblowerordninger.

Etablering af en whistleblowerordning på administrativt grundlag i en myndighed indebærer typisk, at der fastlægges en særlig procedure for indgivelse og behandling af (eventuelt anonyme) anmeldelser om eventuelle ulovligheder mv. hos myndigheden. En sådan procedure kan indebære forskellige elementer, herunder f.eks. at der oprettes en særlig let adgang til at indgive anonyme anmeldelser til myndigheden gennem en særlig hjemmeside eller lignende, at der etableres en særlig elektronisk kommunikationsmulighed således, at en myndighed kan kommunikere med personer, der indgiver anonyme anmeldelser, og at der etableres en særlig enhed til at modtage og behandle sådanne henvendelser.

Udvalget anbefaler bl.a., at de funktioner, der knytter sig til administrationen af en whistleblowerordning så vidt muligt adskilles fra myndighedens øvrige funktioner, at en myndighed i almindelighed bør begrænse en whistleblowerordning til at angå alvorlige forhold, at det kan være hen-

sigtsmæssigt, at en whistleblowerordning – f.eks. gennem en særlig hjemmeside – kan modtage anonyme henvendelser, men at en myndighed som udgangspunkt ikke bør opfordre anmeldere til at være anonyme, og at der – f.eks. på en særlig hjemmeside – bør være udførlig vejledning tilgængelig om ordningen for bl.a. potentielle anmeldere.

De retlige problemstillinger, der omtales i nedenstående retningslinjer vedrører navnlig, at en myndighed skal overholde visse regler i persondataloven i tilknytning til etableringen af ordningen, at myndigheden er forpligtet til at vurdere, om en (evt. anonym) henvendelse om mulige ulovligheder hos myndigheden giver anledning til at foretage en nærmere undersøgelse, at en myndighed som udgangspunkt skal gøre notat om sådanne anmeldelser, herunder om anmelderens navn, hvis det oplyses, at en myndighed skal vejlede personer, der henvender sig til myndigheden, og at en myndighed skal overholde nærmere regler om underretning, aktindsigt og partshøring i forhold til personer, der indgives anmeldelse om. Der henvises i øvrigt til afsnit 6.4, hvor disse problemstillinger er behandlet nærmere.

Etablering af en whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Det følger af almindelige forvaltningsretlige regler, at en beslutning om etablering af en whistleblowerordning skal være båret af saglige og proportionale hensyn til varetagelse af myndighedens opgaver. For så vidt angår elektronisk databehandling af personoplysninger, fremgår det ligeledes af persondataloven, at al indsamling og efterfølgende opbevaring og behandling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål (§ 5, stk. 2) og at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end nødvendigt (§ 5, stk. 3).

En myndighed, der påtænker at oprette en whistleblowerordning, bør også set i lyset heraf overveje det konkrete behov for en sådan ordning samt hvilke hensyn, der i øvrigt i den konkrete myndighed taler for og imod oprettelse af en whistleblowerordning. Udvalget har i afsnit 6.3 nærmere gennemgået en række hensyn, der i den forbindelse naturligt vil kunne lægges vægt på. Det vil bero på et skøn, om der bør oprettes en whistleblowerordning.

Forinden en whistleblowerordning iværksættes, skal en offentlig myndighed indgive en anmeldelse og indhente en forudgående udtalelse fra Datatilsynet, jf. persondatalovens § 43 og 45. En kommune, der ønsker at op-

rette en whistleblowerordning, kan dog nøjes med at tilslutte sig Datatilsynets såkaldte fællesanmeldelse vedrørende løn- og personaleadministration, da muligheden for etablering af en whistleblowerordning er indarbejdet deri.

Whistleblowerordningens organisatoriske forhold

De funktioner, der knytter sig til administrationen af en whistleblowerordning bør så vidt muligt adskilles fra myndighedens øvrige funktioner. Det skyldes dels hensynet til at sikre tilliden til ordningens uafhængighed, dels hensynet til i videst muligt omfang at forhindre, at ansatte kan komme til at modtage indberetninger vedrørende dem selv. Hertil kommer hensynet til at sikre, at så få ansatte som muligt får kendskab til de indgivne anmeldelser. Har en kommune f.eks. oprettet en borgerrådgiver, vil det være nærliggende at forankre whistleblowerordningen hos denne.

Det kan for mindre myndigheder være vanskeligt at placere en whistleblowerordning på en måde som den beskrevne uden at skulle bruge uforholdsmæssigt store ressourcer på at oprette en ny afdeling mv. I så fald kan det overvejes at forankre en whistleblowerordning i en intern revisions- eller kontrolenhed.

Det bør i alle tilfælde i videst muligt omfang sikres, at de personer, der modtager henvendelser som led i whistleblowerordningen, ikke er sammenfaldende med de personer, der må forventes indberetninger om. Det kan ligeledes være hensigtsmæssigt at etablere en alternativ indberetningsprocedure for det tilfælde, at en person måtte ønske at indgive en anmeldelse vedrørende en af de personer, der administrerer whistleblowerordningen, eller en af de pågældendes overordnede.

Forhold omfattet af whistleblowerordningen

En myndighed bør i videst muligt omfang afgrænse, hvilke typer forhold whistleblowerordningen skal behandle og hvilke forhold, der skal behandles i myndighedens almindelige system.

Det bør i den forbindelse tages i betragtning, at en whistleblowerordning ikke skal erstatte den direkte og daglige kommunikation på arbejdspladsen om fejl og utilfredsstillende forhold mv. mellem kolleger og chefer samt de almindelige medindflydelses- og samarbejdsregler. Ligeledes bør det tages i betragtning, at en whistleblowerordning kan skabe frygt for at blive

uretmæssigt anklaget eller for at blive anklaget for de fejl, der i god tro begås som led i udførelsen af ethvert arbejde. Endelig kan det medvirke til et dårligt arbejdsmiljø, hvis en whistleblowerordning anvendes til, at ansatte indberetter hinanden for mindre forseelser.

En myndighed bør derfor i almindelighed begrænse en whistleblowerordning til at angå alvorlige forhold, der er af betydning for myndighedens varetagelse af sine opgaver. Det kan være svært generelt at udtale sig om, hvad der kan udgøre sådanne alvorlige forhold, og det må i et vist omfang bero på en konkret vurdering på baggrund af den enkelte myndigheds opgaver. I almindelighed vil f.eks. strafbare forhold, grove eller gentagne lovovertrædelser, grove eller gentagne overtrædelser af væsentlige interne regler (f.eks. for bogføring og regnskabsaflæggelse) eller bevidst vildledning mv. af borgere eller andre dog kunne anses for at være alvorlige forhold.

En myndighed kan med fordel som led i afgrænsningen af de forhold, som en whistleblowerordning skal behandle, også anføre, hvilke forhold, der ikke bør indberettes til whistleblowerordningen. Det kunne f.eks. være overtrædelser af mindre væsentlige interne retningslinjer – f.eks. vedr. sygefravær, rygning, alkohol, påklædning, brug af kontorartikler og kontormaskiner eller lignende. Ligeledes kan det som udgangspunkt ikke anses for hensigtsmæssigt, at en whistleblowerordning behandler anmeldelser om mobning, chikane eller andre personrelaterede konflikter på arbejdspladsen.

Mulighed for anonymitet ved anmeldelser til whistleblowerordningen

De foreliggende erfaringer tyder på, at de skridt, der som led i oprettelsen af whistleblowerordninger tages med henblik på at sikre, at anmeldere kan forblive anonyme, fører til flere anmeldelser om ulovligheder mv. i myndigheden, og det kan på den baggrund være hensigtsmæssigt, at en whistleblowerordning indrettes således, at der – f.eks. gennem en særlig hjemmeside – kan modtages anonyme henvendelser som en integreret del af ordningen.

Undersøgelser på baggrund af anonyme henvendelser kan imidlertid i praksis give anledning til vanskeligheder, idet det kan være svært at vurdere troværdigheden af anmeldelsen, ligesom det som udgangspunkt ikke vil være muligt at stille spørgsmål til anmelderen. Det er dog i praksis muligt at indrette en whistleblowerordning således, at der kan kommunikeres med

anonyme anmeldere, hvis disse er indstillet herpå. Det kan ligeledes give anledning til vanskeligheder, at en myndighed ikke må lægge vægt på anonyme oplysninger i sig selv som led i en indgribende afgørelse - f.eks. over for en af myndighedens ansatte. Dette kan indebære, at en anmeldelse af ulovligheder mv. i en myndighed må henlægges, uden at det er muligt at komme til bunds i den.

En myndighed har derfor i almindelighed en saglig interesse i at kende en anmelders identitet og må således foretrække navngivne henvendelser frem for anonyme henvendelser. En myndighed bør derfor som udgangspunkt ikke opfordre anmeldere til at være anonyme.

Myndigheden bør derfor sigte efter, at oplysning og kommunikation om whistleblowerordninger ikke opfattes som en opfordring til at indgive anonyme anmeldelser. Det kan i den forbindelse være hensigtsmæssigt udtrykkeligt at gøre opmærksom på, at myndigheden foretrækker navngivne henvendelser og hvorfor.

Notatpligt mv. og vejledning til anmeldere om anonymitet

En myndighed har som udgangspunkt pligt til at gøre notat om relevante henvendelser om (påståede) ulovlige forhold på myndighedens område. Notatpligten indebærer, at der både skal gøres notat om indholdet af henvendelsen og om identiteten på den person, som har henvendt sig til myndigheden. Det gælder også, hvis en anmelder oplyser sin identitet, men samtidig oplyser, at vedkommende ønsker at være anonym. Er en oplysning først noteret, kan den som udgangspunkt ikke slettes igen. En myndighed, der modtager en skriftlig henvendelse, er ligeledes som udgangspunkt forpligtet til at opbevare henvendelsen, uanset om den modtages som et brev, en e-mail eller via en formular på en hjemmeside.

Oplysninger om anmeldelsen og anmelderens identitet vil som udgangspunkt ikke kunne hemmeligholdes over for den person, der foretages indberetning om, bl.a. fordi de vil være undergivet aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven, jf. nærmere nedenfor. En anmelder vil derfor som udgangspunkt kun kunne forblive anonym, hvis vedkommende ikke oplyser sin identitet over for myndigheden.

Det bemærkes i den forbindelse, at en myndighed ikke kan udvide adgangen til at gøre undtagelse fra aktindsigt ved at give tilsagn om anonymitet til anmeldere (diskretionstilsagn), ligesom en anmelder ikke kan oplyse sin

identitet på vilkår om, at den holdes hemmelig for omverdenen (diskretionsforbehold). Sådanne forbehold – og tilsagn, der alligevel måtte være givet – kan dog efter omstændighederne have den betydning, at myndigheden bør høre anmelderen, inden der gives aktindsigt i oplysninger om anmelderens identitet med henblik på at afdække, om hensynet til anmelderen i det konkrete tilfælde kan begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt.

En myndighed har pligt til at vejlede en anmelder, der spørger til muligheden for at være og forblive anonym, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Sådan vejledning vil dog i praksis kun have betydning, hvis den ydes, før anmelderen oplyser sin identitet, idet myndigheden ellers som nævnt vil have pligt til at gøre notat om vedkommendes identitet. Det kan på den baggrund være hensigtsmæssigt, at myndigheden i vejledningsmateriale om en whistleblowerordning oplyser, at anmeldere for at kunne forblive anonyme ikke skal oplyse deres identitet. Hvis whistleblowerordningen tilgås via en særlig hjemmeside mv., vil vejledningen evt. kunne ydes på en sådan hjemmeside.

Underretning af personer, der registreres oplysninger om

Persondataloven giver personer, om hvem der bl.a. ved hjælp af elektronisk databehandling behandles personoplysninger, ret til underretning om, at der indsamles sådanne oplysninger, jf. §§ 28-30.

En myndighed har pligt til på eget initiativ at underrette en person om, at den dataansvarlige har registeret oplysninger om vedkommende, jf. §§ 28-29. Der er som udgangspunkt ikke pligt til af egen drift at meddele, hvorfra oplysningerne er modtaget, men der skal normalt oplyses om mulighederne for at få indsigt i oplysningerne, jf. § 29, stk. 1, nr. 3.

Efter § 30 gælder underretningspligten ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser eller visse offentlige interesser. Med udtrykket afgørende hensyn er det tilkendegivet, at undtagelse fra oplysningspligten kun kan gøres, hvor der er nærliggende fare for, at private eller offentlige interesser vil lide skade af væsentlig betydning, og at bevisbyrden herfor påhviler den dataansvarlige.

Underretning kan således i visse særlige tilfælde undlades. Dette vil formentligt navnlig kunne være relevant, hvis der er grundlag for at frygte, at

en undersøgelse ellers ikke vil kunne gennemføres på forsvarlig vis – f.eks. fordi den person, undersøgelsen retter sig imod, vil have mulighed for at ødelægge beviser eller lignende. I så fald vil det dog kun være muligt at undlade underretning, indtil det pågældende hensyn ikke længere gør sig gældende.

Det bemærkes, at pligten til underretning efter persondataloven indtræder, når oplysningerne registreres og således – i modsætning til f.eks. partshøring efter forvaltningsloven – skal foretages som led i den helt indledende sagsbehandling. Underretningspligten kan derfor have den selvstændige betydning, at en person, som er omtalt i en anmeldelse, vil kunne blive klar over, at der er blevet indgivet en anmeldelse, selv om den henlægges som ubegrundet som led i den indledende sagsbehandling.

Indsigt i oplysninger indgivet til en whistleblowerordning

Forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven indeholder regler om indsigt i oplysninger, som en myndighed er i besiddelse af.

Forvaltningsloven indeholder regler om aktindsigt for personer, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Personer, hvis handlinger som led i administrationen af en whistleblowerordning gøres til genstand for en undersøgelse, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse, vil som udgangspunkt have partsstatus i forvaltningslovens forstand.

Anmeldere mv. vil derimod normalt ikke være parter i lovens forstand, medmindre de pågældende har en væsentlig retlig interesse i sagens udfald – f.eks. som følge af et erstatningskrav. Det forhold, at en person ved sin henvendelse til en forvaltningsmyndighed giver anledning til, at myndigheden rejser en sag, medfører derfor ikke i sig selv, at den pågældende bliver part i sagen.

Parterne i en sag vil som udgangspunkt have adgang til indsigt i alle sagens dokumenter, herunder f.eks. notater, breve og e-mails mv. Adgangen til aktindsigt er dog undergivet visse begrænsninger, der efter omstændighederne kan være af relevans i forbindelse med administrationen af en whistleblowerordning.

Det følger således bl.a. af forvaltningslovens § 15 b, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, partens interesse i at kunne benytte kendskab

til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for visse afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Med anvendelsen af ordene ”afgørende hensyn” er det imidlertid tilkendegivet, at oplysninger kun kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvor der er nærliggende fare for, at disse interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen imødekommes.

Såfremt der findes at foreligge sådanne afgørende beskyttelseshensyn omfattet af bestemmelsen, skal der desuden foretages en konkret afvejning af partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter, der f.eks. kan indeholde oplysninger om en anmelders identitet, til varetagelse af sine interesser over for de opregnede modhensyn.

Hensynet til at beskytte den enkelte anmelder mod repressalier af forskellig karakter kan efter omstændighederne begrunde en begrænsning af adgangen til aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at anmelderen har oplyst, at vedkommende frygter en eller anden form for repressalier. Myndigheden må kunne begrunde, hvilke repressalier, der konkret er risiko for, og på hvilket grundlag frykten hviler. Det kan i forlængelse heraf ikke antages, at det generelle hensyn til at sikre, at ansatte (eller andre) tør indberette ulovlige forhold – herunder gennem en whistleblowerordning – er tilstrækkeligt til at undtage oplysninger fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b.

Det kan formentlig i mange tilfælde være vanskeligt at sandsynliggøre, at en anmelder er i konkret risiko for at blive mødt med repressalier – ikke mindst hvis der som led i en whistleblowerordning er tale om en anmeldelse fra en ansat hos myndigheden selv.

Retten til aktindsigt kan efter forvaltningslovens § 15 b også begrænses af hensyn til, at myndigheden i en indledende fase kan undersøge en anmeldelse, uden at den anmeldte har mulighed for at slette beviser eller på anden måde lægge hindringer i vejen for myndighedens undersøgelse af sagen. Den praktiske relevans af denne undtagelsesmulighed er dog begrænset, idet en person – for at kunne anmode om aktindsigt i en sag – allerede må have et vist kendskab til sagens eksistens. I alle tilfælde vil sådanne hensyn kun kunne indebære, at retten til aktindsigt kan begrænses midlertidigt.

Offentlighedslovens regler om aktindsigt gælder i modsætning til forvaltningslovens regler også for personer, der ikke er parter i en given sag, og vil således kunne anvendes af enhver, der ønsker indsigt i oplysninger, der behandles af en offentlig myndighed – f.eks. som led i administrationen af en whistleblowerordning. Det er ikke et krav efter offentlighedsloven, at der er tale om en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er imidlertid underlagt en række yderligere begrænsninger i forhold til forvaltningslovens regler, som bl.a. kan have betydning for aktindsigt i oplysninger, der behandles som led i whistleblowerordninger.

Retten til aktindsigt omfatter således som udgangspunkt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste (§ 21). Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Retten til aktindsigt omfatter endvidere ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold (§ 30, nr. 1), og tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el. lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes (§ 30, nr. 2). Endvidere kan retten til aktindsigt efter § 33 begrænses efter en regel, der svarer til forvaltningslovens § 15 b, jf. afsnit 6.4.4.1 ovenfor, dog med den forskel, at det er tilstrækkeligt, at det er nødvendigt til beskyttelse af *væsentlige hensyn* til de omhandlede interesser.

Der er således efter offentlighedsloven mulighed for at undtage en række oplysninger, der kan fremkomme som led i myndigheders administration af whistleblowerordninger. Det gælder bl.a. oplysninger i personalesager og oplysninger om strafbare forhold eller andre private forhold.

Det skal dog bemærkes, at offentlighedsloven indeholder en regel om egenaces i § 8, der indebærer, at en person kan få aktindsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt. Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at give mulighed for egenaces i oplysninger i dokumenter,

der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed. Det bemærkes, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedens § 30 ikke finder anvendelse, når der er tale om egenaces.

Persondataloven indeholder endvidere regler, om at den, der er registreret oplysninger om, efter anmodning ret til indsigt i de oplysninger, der er registreret om vedkommende, jf. persondatalovens § 31, herunder hvilke oplysninger der behandles (stk. 1, nr. 1), behandlingens formål (stk. 1, nr. 2), kategorierne af modtagere af oplysningerne (stk. 1, nr. 3) og tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer (stk. 1, nr. 4).

Efter § 31, stk. 1, nr. 4, er information om anmelderens identitet således som udgangspunkt omfattet af den registreredes indsichtsret. Bestemmelsen må antages at omfatte al information, der afslører anmelderens identitet, herunder f.eks. oplysninger om afsenderen af en e-mail eller om en person, der har udfyldt en formular på en myndigheds hjemmeside.

Retten til indsigt kan begrænses i medfør af persondatalovens § 32, stk. 1, i samme omfang, som der kan gøres undtagelse fra pligten til underretning efter persondatalovens § 30, jf. ovenfor. For så vidt angår oplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, kan indsichtsretten herudover efter persondatalovens § 32, stk. 2, begrænses i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens §§ 19-29 og 35.

Partshøring som led i administrationen af en whistleblowerordning

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en myndighed høre en part, inden myndigheden træffer afgørelse, hvis parten (1) ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, (2) oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part, og (3) de er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. I så fald skal myndigheden gøre parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

Partshøring efter § 19 skal således kun ske, hvis myndigheden påtænker at træffe en afgørelse, der er til ugunst for parten - f.eks. en disciplinær reaktion overfor en ansat. En myndighed skal omvendt ikke partshøre en medarbejder, hvis myndigheden har modtaget en anmeldelse rettet mod den

pågældende og enten derefter henlægger sagen eller blot udtaler sig generelt om myndighedens praksis i anledning af sagen.

Der er ikke nødvendigvis som led i partshøringen pligt til at forelægge specifikke dokumenter fra sagen for parten, herunder f.eks. kopier af e-mails, breve eller telefonnotater. Myndigheden skal imidlertid fremlægge de faktiske omstændigheder, som har væsentlig betydning for sagens afgørelse, således at parten kan forholde sig hertil. Navne på personer, der har afgivet oplysninger i en sag, er oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder i § 19's forstand, som der efter omstændighederne vil skulle partsføres over. I alle tilfælde vil en partshøring indebære, at den ansatte bliver bekendt med sagens eksistens og dermed kan søge aktindsigt i sagen efter reglerne i forvaltningsloven, jf. ovenfor.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, skal der imidlertid ikke høres over oplysninger, som parten ikke har ret til aktindsigt i. Hvis oplysninger om en anmelders identitet er undtaget fra aktindsigt, skal de derfor udelades, når der foretages partshøring.

Det bemærkes, at der på ulovbestemt grundlag gælder en udvidet partshøringspligt i visse personalesager, der indebærer, at myndigheden tillige skal give den ansatte en redegørelse for myndighedens foreløbige opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum samt myndighedens bevismæssige vurdering.

Berigtigelse af registrerede personoplysninger

En myndighed skal efter persondatalovens § 5, stk. 4, foretage fornøden ajourføring af registrerede personoplysninger, og skal foretage den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom oplysninger, der viser sig at være urigtige eller vildledende, snarest muligt skal slettes eller berigtiges.

Offentlige myndigheder kan som udgangspunkt ikke slette oplysninger, der indgår på en af myndighedens sager. Indeholder et dokument urigtige eller vildledende oplysninger, vil myndigheden i almindelighed være forpligtet til at berigtige oplysningerne, således at myndighedens sag afspejler sagens faktiske omstændigheder. Det kan f.eks. ske ved, at myndigheden udarbejder en notits, hvori oplysningerne berigtiges. Der kan i den forbindelse eventuelt redegøres for, hvordan de urigtige eller vildledende oplysninger kom ind i sagen.

6.6. Behovet for lovregulering af whistleblowerordninger

Udvalget skal efter kommissoriet overveje, om der bør ske en lovregulering på området. Udvalget har i den forbindelse dels overvejet, om der bør lovgives om myndigheders pligt til at oprette whistleblowerordninger (afsnit 6.6.1), dels overvejet om der bør lovgives om reglerne for administration af whistleblowerordninger (afsnit 6.6.2).

6.6.1. Bør der indføres lovkrav om whistleblowerordninger i offentlige myndigheder?

Udvalget har ved vurderingen af, om der bør indføres lovkrav om whistleblowerordninger i offentlige myndigheder taget udgangspunkt i gennemgangen i afsnit 6.2 af de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger og redegørelsen i afsnit 6.3 for de hensyn, der kan anføres for og imod oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Udvalget har herefter overvejet i hvilket omfang de anførte hensyn og erfaringer kan udtrækkes til hele den offentlige forvaltning.

Som redegjort for i afsnit 6.2, er de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning forholdsvis sparsomme, og evalueringsrapporterne, som udvalget har gennemgået, er meget varierende i detaljeringsgrad. Det gælder også for så vidt angår erfaringerne med whistleblowerordninger i den private sektor og fra udlandet. Der er endvidere fra ordning til ordning ganske stor forskel på, hvor mange anmeldelser, der indgives, og hvor ofte en anmeldelse bliver bekræftet under en efterfølgende undersøgelse. Det kan derfor være svært at konkludere meget generelt ud fra erfaringerne på området. Det er dog bl.a. indtrykket, at ordninger i større myndigheder og virksomheder i højere grad fungerer efter hensigten end ordninger i mindre myndigheder og virksomheder.

Udvalget har som gennemgået i afsnit 6.3 fundet, at en række hensyn generelt kan anføres til støtte *for* oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Det kan således bl.a. anføres, at en whistleblowerordning kan øge de ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen uden at frygte negative karrieremæssige konsekvenser, at en whistleblowerordning kan bidrage til at sikre et grundlag for demokratisk debat og kontrol, at en whistleblowerordning kan medvirke til at højne niveauet i en myndigheds ydelser, i og med at fejl og forsømmelser oftere bliver opdaget, at en whistleblowerordning kan øge en myndigheds troværdighed udadtil, og at en whistleblowerordning kan styrke medarbej-

dernes tillid til, at der bliver taget hånd om eventuelle problemer på arbejdspladsen.

Udvalget har imidlertid også fundet, at en række hensyn generelt taler *imod* oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Det kan således bl.a. anføres, at en whistleblowerordning kan lede til, at færre personer gør opmærksom på kritisable forhold på arbejdspladsen med navns nævnelse, at en whistleblowerordning kan opfattes som en opfordring til at indgive anonyme anmeldelser, der kan være svære at vurdere troværdigheden af og undersøge nærmere, at en whistleblowerordning kan skabe et dårligt arbejdsklima, hvis ansatte f.eks. indberetter hinanden for mindre forseelser, og skabe frygt for at blive ”hængt ud” for mindre fejl og forsømmelser, der begås utilsigtet, at en whistleblowerordning kan indebære visse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til personer, der foretages undersøgelser af på baggrund af anonyme anmeldelser, og at en whistleblowerordning kan misbruges til – f.eks. anonymt – at chikanere andre medarbejdere. Hertil kommer, at behovet for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning begrænses af, at der allerede i dag foreligger en række kontrolinstanser mv., hvortil offentligt ansatte kan henvende sig.

Det kan i øvrigt bemærkes, at anmeldelser til en whistleblowerordning kan have meget forskellig karakter. Nogle anmeldelser kan således være rettet mod mere generelle fejl ved systemer og retningslinjer mv., og således ikke direkte angå enkeltpersoners konkrete fejl og forsømmelser. Sådanne henvendelser vil formentlig almindeligvis rejse færre betænkeligheder for enkeltpersoners retssikkerhed, om end det formentlig sjældent på forhånd kan afvises, at også generelle fejl ved systemer og retningslinjer mv. i sidste ende vil kunne tilskrives enkeltpersoner. Omvendt kan andre henvendelser angå enkeltpersoner ulovlige og eventuelt straffbare adfærd og medføre, at der er stærke hensyn at tage til den eller de personer, der berøres af anmeldelsen.

Udvalget finder således, at der både på baggrund af de foreliggende erfaringer og mere generelt kan anføres hensyn for og imod oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning.

Udvalget finder endvidere, at disse hensyn ikke nødvendigvis gør sig gældende med samme vægt i de enkelte myndigheder. Der er således stor forskel på de forskellige myndigheder i den offentlige forvaltning – både med hensyn til størrelse, typer af opgaver og hvilke personalegrupper, der pri-

mært beskæftiges i myndigheden. Ligeledes kan der være forskelle på de eksisterende kontrolstrukturer, der gælder for de enkelte myndigheder – både internt og gennem f.eks. eksterne tilsynsorganer – og som følge heraf også forskelle i behovet for at oprette supplerende indberetningskanaler.

Hertil kommer, at det kan være mest hensigtsmæssigt, at oprettelse af en whistleblowerordning vurderes konkret i samråd med de forskellige personalegrupper i myndigheden, idet mange af de hensyn, der kan anføres for og imod whistleblowerordninger, vedrører de ansatte. Endvidere må det tages i betragtning, at oprettelse af en whistleblowerordning – herunder beslutningen om, hvordan denne skal udformes – indebærer en prioritering af myndighedens ressourcer, som den enkelte myndighed er nærmest til at vurdere hensigtsmæssigheden af.

Udvalget finder på den baggrund samlet set ikke, at der er grundlag for ved lov at pålægge alle myndigheder i den offentlige forvaltning at indføre whistleblowerordninger. Det forekommer mere hensigtsmæssigt, at behovet for whistleblowerordninger – og den nærmere udformning af den enkelte ordning – foretages myndighed for myndighed i den statslige, regionale og kommunale sektor.

6.6.2. Bør der lovgives om reglerne for administration af whistleblowerordninger?

Udvalget har i afsnit 6.4 gennemgået de eksisterende forvaltningsretlige regler, der har særlig relevans i forbindelse med myndigheders oprettelse og administration af whistleblowerordninger. Reglerne indebærer navnlig, at en myndighed skal vurdere, om en – eventuelt anonym – henvendelse om mulige ulovligheder mv. hos myndigheden giver anledning til at foretage en nærmere undersøgelse, at en myndighed skal gøre notat om sådanne anmeldelser, herunder om anmelderens identitet, hvis denne oplyses, og at en anmelders identitet som udgangspunkt ikke vil kunne holdes hemmelig, hvis der f.eks. foretages en undersøgelse rettet mod en anden person som led i behandlingen af anmeldelsen.

Etablering af en whistleblowerordning på administrativt grundlag i en myndighed indebærer ikke, at disse regler fraviges, men at der fastlægges en særlig procedure for indgivelse og behandling af (eventuelt anonyme) anmeldelser om ulovligheder mv. hos myndigheden. En sådan procedure kan indebære forskellige elementer herunder f.eks., at der oprettes en særlig let adgang til at indgive anonyme anmeldelser til myndigheden gennem

en særlig hjemmeside eller lignende, at der etableres en særlig elektronisk kommunikationsmulighed således, at en myndighed kan kommunikere med personer, der indgiver anonyme anmeldelser, og at der etableres en særlig enhed til at modtage og behandle sådanne henvendelser.

Udvalget finder, at de gældende regler generelt udgør en velegnet retlig ramme for oprettelse af whistleblowerordninger på administrativt grundlag. Udvalget har dog – på baggrund af de ordninger, der er indført i offentlige tilsynsmyndigheder – fundet anledning til nærmere at overveje, om det ved lov generelt bør bestemmes, at offentlige ansatte har tavshedspligt med hensyn til oplysninger om en anmelderes identitet, som de modtager som led i en whistleblowerordning.

Der er således som gennemgået nærmere i afsnit 6.1.3 i socialtilsynene, Finanstilsynet og tilsynsmyndighederne efter offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø (for tiden Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen) i henhold til lov oprettet whistleblowerordninger som et led i disse myndigheders tilsynsfunktioner. Disse lovregulerede whistleblowerordninger adskiller sig på væsentlige punkter fra de whistleblowerordninger, der er oprettet på administrativt grundlag, herunder ved, at de lovregulerede whistleblowerordningerne er oprettet hos offentlige tilsynsmyndigheder og ikke hos den myndighed indberetningerne vedrører, at indberetningerne til de lovregulerede whistleblowerordninger altovervejende vedrører forhold i virksomheder og institutioner mv., der er underlagt offentligt tilsyn, og at whistleblowerordningerne som udgangspunkt kan anvendes af alle, der sidder inde med relevante oplysninger, og således ikke er begrænset til f.eks. at angå myndighedens ansatte mv. Herudover er der fastsat særlige regler om tavshedspligt for ansatte i tilsynsmyndighederne, hvilket i varierende grad medfører, at de almindelige regler om navnlig underretning, aktindsigt og partshøring fraviges.

Tavshedspligten, der ved lov er fastsat i tilknytning til whistleblowerordningen i socialtilsynene, indebærer, at der ikke efter offentlighedslovens regler kan meddeles aktindsigt i oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten. Tavshedspligten indebærer imidlertid – ligesom forholdet almindeligvis er for særlige bestemmelser om tavshedspligt i lovgivningen – ikke en fravigelse af forvaltningslovens bestemmelser om f.eks. aktindsigt og partshøring eller persondatalovens bestemmelser om underretning. Fysiske og juridiske personer, der er part i en given sag – f.eks. fordi der foretages en undersøgelse af deres forhold – vil således som udgangspunkt fortsat have adgang til aktindsigt i de oplysninger, der er undergivet tavs-

hedspligt. Hensynet til tavshedspligten vil dog kunne indgå som et element i den konkrete afvejning, der i visse tilfælde vil skulle foretages efter forvaltningslovens almindelige regler om oplysninger kan undtages fra aktindsigt. Der henvises herom nærmere til afsnit 6.4.4.1.

Tavshedspligten, der ved lov er fastsat i henhold til whistleblowerordningen i Finanstilsynet, indebærer i modsætning til tavshedspligten i socialtilsynene, at retten til aktindsigt for parter (og dermed adgangen til partshøring) efter bl.a. forvaltningsloven kan begrænses. Bestemmelsen gennemfører kapitalkravsdirektivets (CRD IV) artikel 71, stk. 2, litra d, hvorfor der for så vidt ikke er tale om en fravigelse af forvaltningslovens almindelige regler, men blot om, at der på dette område foreligger en EU-retlig fortrolighedsforpligtelse, der indebærer, at oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningsloven § 15 a. Der henvises nærmere til afsnit 6.1.3. Det samme gør sig gældende for tavshedspligten, i tilsynsmyndighederne efter offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø (for tiden Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen).

En særlig tavshedspligtsbestemmelse vil formentlig kunne styrke visse dele af en whistleblowerordnings funktion. En tavshedspligtsbestemmelse vil således – afhængigt af den nærmere udformning – kunne medvirke til at sikre en anmelders anonymitet, hvis denne oplyser sit navn, hvilket kan tænkes at lede til, at flere ansatte vil være villige til at indgive anmeldelser om ulovligheder mv. i den offentlige forvaltning. Det må dog i den forbindelse bemærkes, at en anmelder allerede efter de gældende regler kan undlade at oplyse sin identitet og dermed være anonym.

Det kan endvidere tænkes, at en tavshedspligtsbestemmelse vil medføre, at flere anmeldere oplyser deres navn i forbindelse med anmeldelser om ulovligheder mv. til whistleblowerordninger, hvilket vil kunne indebære, at myndigheden får et bedre grundlag for at vurdere troværdigheden af og undersøge anmeldelserne.

En tavshedspligtsbestemmelse vil som nævnt enten – som forholdet almindeligvis er for særlige bestemmelser om tavshedspligt i lovgivningen – kunne udformes således, at den afskærer adgangen til at meddele aktindsigt i henhold til offentlighedsloven, eller den vil kunne udformes således, at den også indebærer en indskrænkning i adgangen til at meddele aktindsigt til parter efter reglerne i f.eks. forvaltningsloven. Der er imidlertid en række uhensigtsmæssigheder forbundet med begge muligheder.

Hvad angår en bestemmelse om tavshedspligt, der alene afskærer adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, kan det navnlig anføres, at en sådan bestemmelse ikke afskærer adgangen for aktindsigt for parter efter forvaltningsloven og derfor i mange tilfælde ikke vil beskytte anmelderens identitet over for den fysiske eller juridiske person, som anmeldelsen vedrører. En sådan bestemmelse vil således formentlig ikke beskytte anmelderens identitet i forhold til den fysiske eller juridiske person, som anmelderen – i givet fald – frygter repressalier fra.

Det bemærkes i øvrigt, at der allerede i dag er en række muligheder for at undtage oplysninger efter offentlighedsloven, hvis der foreligger et konkret beskyttelseshensyn, jf. gennemgangen i afsnit 6.4.4.2, og at der umiddelbart bør kræves hensyn af en vis styrke for at indføre en bestemmelse om tavshedspligt i den offentlige forvaltning.

For så vidt angår en bestemmelse om tavshedspligt, der også afskærer adgangen til aktindsigt for parter (og dermed partshøring) efter f.eks. forvaltningsloven, må det navnlig anføres, at en sådan bestemmelse vil indebære en betydelig fravigelse af de retssikkerhedsmæssige garantier, som en fysisk eller juridisk person har som part i en sag, hvor der kan blive truffet en (indgribende) afgørelse i forhold til vedkommende.

Det bemærkes endvidere, at en sådan bestemmelse i øvrigt ikke ville sikre anmelderens anonymitet under en eventuel straffesag, hvis vedkommende f.eks. indkaldes som vidne, jf. afsnit 6.4.5.

Udvalget finder sammenfattende ikke, at de hensyn, der kan anføres til støtte for de respektive mulige tavshedspligtsbestemmelser er tungtvejende nok til at opveje de uhensigtsmæssigheder, der er forbundet med dem. Det skal også ses i lyset af, at udvalget – som gennemgået i afsnit 6.6.1 – finder, at der både generelt og på baggrund af de foreliggende erfaringer kan anføres vægtige hensyn både for og imod oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning, og at en generel fravigelse af navnlig forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier for parter i afgørelsessager efter udvalgets opfattelse må kræve særdeles tungtvejende grunde.

Bilagsdel

Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Forord

Den offentlige debat er af afgørende betydning i et demokrati, og det er vigtigt, at også offentligt ansatte har mulighed for at deltage i debatten.

Offentligt ansattes deltagelse i debatten er ikke blot af betydning for den enkelte ansatte. Det er således i mindst lige så høj grad til gavn for samfundet som sådan, når offentligt ansatte ytrer sig. Dette skyldes bl.a., at de offentligt ansatte – i kraft af den specialviden, som de besidder inden for deres forskellige fagområder – i en række tilfælde vil kunne medvirke til at højne det faglige niveau i den offentlige debat. Offentligt ansatte vil således bl.a. kunne bidrage med oplysninger om, hvilke praktiske konsekvenser politiske beslutninger har haft eller vil kunne få.

For offentligt ansatte, som gerne vil benytte deres adgang til at deltage i den offentlige debat, er det vigtigt, at der hverken hos den ansatte eller arbejdsgiveren er unødigt tvivl om de generelle regler og principper vedrørende offentligt ansattes ret til at ytre sig.

Den betænkning, som Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret har afgivet i marts 2006, viser imidlertid, at der i praksis kan konstateres en vis usikkerhed blandt de offentligt ansatte og de offentlige arbejdsgivere om indholdet og rækkevidden af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Formålet med vejledningen er på denne baggrund at skabe klarhed om de overordnede regler og principper for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Vejledningen svarer til det udkast til vejledning, som Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret har udarbejdet, jf. bilag 6 i betænkning nr. 1472/2006.

Det er først og fremmest mit håb, at vejledningen kan tjene til afklaring for både ansatte og arbejdsgivere af, hvilke rammer der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Jeg håber imidlertid også, at vejledningen vil kunne fungere som inspiration til, hvordan man på de enkelte arbejdspladser kan fremme den videre debat om offentligt ansattes ytringsfrihed. Vejledningen vil således f.eks. kunne danne udgangspunktet for afholdelse af lokale informationsmøder og kurser, ligesom vejledningen helt eller delvist vil kunne indarbejdes i lokale personalehåndbøger mv.

Lene Espersen

Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Indledning

Demokrati og åbenhed er grundlæggende værdier i den offentlige sektor, og det er derfor både naturligt og nyttigt, at offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed og deltager i den offentlige debat med viden og synspunkter.

Det har imidlertid i praksis vist sig, at der på offentlige arbejdspladser kan være noget forskellige opfattelser og udlægninger af, hvilke retlige rammer der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, hvilket har givet anledning til en vis usikkerhed blandt såvel ledere som medarbejdere.

Denne vejledning har derfor til formål at tilvejebringe grundlæggende information om rammerne for ytringsfrihed for alle offentligt ansatte – både ledere og medarbejdere.

Vejledningen indeholder således en beskrivelse af gældende ret på området og nogle gode råd. Vejledningen kan tjene dels som en overskuelig guide for de enkelte ledere og medarbejdere i konkrete situationer, dels som inspiration til en generel fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat og til, hvordan man på den enkelte arbejdsplads kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.

Det sidste kan for eksempel ske i forbindelse med drøftelse og gennemførelse af personale- og ledelsespolitikker.

Samtidig vil vejledningen kunne indgå ved seminarer, kurser eller andre arrangementer, der afholdes af arbejdsgiver- og/eller personaleorganisationer mv.

Retsgrundlaget - Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Offentligt ansatte er som alle andre borgere omfattet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Grundlovens § 77 bestemmer, at *”Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres”*.

Bestemmelsen beskytter som udgangspunkt alle former for ytringer – det være sig faglige beskrivelser og synspunkter, ytringer der udtrykker en politisk holdning, gengivelse af faktiske forhold, praktiske anvisninger osv. Den beskytter endvidere enhver form for formidling af ytringer – det være sig i tekst, tale, billeder, billedsprog mv., og i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, kunstneriske udtryksformer osv.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Det vil sige, at der ikke må fastsættes regler om, at der forud for en offentliggørelse af ytringer skal indhentes tilladelse, ligesom der heller ikke må lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Borgernes, herunder de offentligt ansattes, ytringsfrihed er endvidere beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, der bestemmer at: *”Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser....”*.

Offentligt ansatte er som alle andre borgere undergivet visse begrænsninger i ytringsfriheden og må således ikke fremsætte freds- og ærekrænkende udtalelser. Herudover er offentligt ansatte begrænset af reglerne om tavshedspligt, der betyder, at man ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger. Bestemmelserne herom findes i straffeloven og forvaltningsloven.

Gennem praksis, herunder i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, er det endvidere fastslået, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan medføre begrænsninger i offentligt ansattes frihed til at ytre sig om eget arbejdsområde.

Nærmere om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Som offentligt ansat er man som alle andre borgere beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat *ytrer sig på egne vegne*. Ledelsen kan således fastsætte

regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Når man derimod ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på egne vegne.

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for ansættelsesmyndighedens synspunkter, skal man i forbindelse med ytringer vedrørende ens eget arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Udgangspunktet er, at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne. Offentligt ansatte har således en udstrakt ytringsfrihed.

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden.

Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have en større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse, og vil således ikke omfatte offentligt ansatte, hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere.

Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om resourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Det ligger fast, at en offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at anvende de interne systemer, så som ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet. I en række tilfælde vil det dog – bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen – kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer.

Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet

Som nævnt ovenfor gælder der visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Dels må offentligt ansatte ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Dels er centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen undergivet visse begrænsninger med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører deres eget arbejdsområde.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Når en lovlig ytring er fremsat

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Ytringen kan heller ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender de såkaldte ”negative ledelsesreaktioner”. En lovlig ytring kan derfor ikke i sig selv føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, som for eksempel ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for ”negative ledelsesreaktioner”. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på kravene til kvalifikation og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighe-

derne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. Og ledelsen skal samtidig have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads

Begreber som åbenhed, gennemsigtighed og troværdighed er væsentlige værdier i den offentlige forvaltning. Det er derfor naturligt, at offentligt ansatte, der har en grundig indsigt i og interesserer sig for forholdene inden for deres egne arbejdsområder, også bidrager med deres viden og synspunkter i den offentlige debat. Ytringsfriheden sikrer, at offentligt ansatte har en vidtgående ret til at deltage i den offentlige debat om forholdene på egne arbejdsområder.

Men debat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er både legitimt og velset, at man viser interesse for og debatterer arbejdspladsens forhold. Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de trufne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.

Det kan derfor anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for en konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.

God adfærd i det offentlige

Juni 2007



God adfærd i det offentlige

Juni 2007

Personalestyrelsen
KL
Danske Regioner

God adfærd i det offentlige

Udgivet Juni 2007

Udgivet af Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Distribution

Herstedvang 12

2620 Alberslund

Tlf. 43 63 23 00

Fax 43 63 19 69

E-mail schultz@schultz.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:

Personalestyrelsen

Frederiksholms Kanal 6

1220 København K

Tlf. 33 92 40 49

Publikationen kan hentes på

Personalestyrelsens hjemmeside

www.perst.dk

og

KL's hjemmeside

www.kl.dk

og

Danske Regioners hjemmeside

www.regioner.dk

Design BGRAPHIC, Personalestyrelsen

Foto Arkiv 1/Birgitte Truelsen

Tryk Princo Holbæk-Hedehusene

Oplag 1.200 stk.

ISBN 87-7956-264-7

Elektronisk publikation

ISBN 87-7956-265-5

INDHOLD

	Forord	3
1	Grundlæggende værdier og principper for offentlig forvaltning	5
	Den offentlige sektors værdier	5
	God forvaltning	5
	På den enkelte arbejdsplads	6
2	Instruktionsbeføjelse.....	9
	Indledning.....	9
	Instruktionsbeføjelsens grænser	9
3	Ytringsfrihed.....	13
	Indledning.....	13
	Retsgrundlaget – Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.....	13
	Nærmere om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed	14
	Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet	16
	Når en lovlig ytring er fremsat	16
	Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads	17
4	Tavshedspligt.....	19
	Indledning.....	19
	Fortrolige oplysninger.....	19
	Særlige tavshedspligtbestemmelser	20
	Tavshedspligten kan ikke udvides ved tjenstlig ordre	21
	Videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed	21
	Varsomhed ved videregivelse af oplysninger	21
5	Habilitet.....	23
	Indledning.....	23
	Forhold, der kan medføre inhabilitet	23
	Underretningspligt.....	24
	Virkningen af inhabilitet.....	24

6	Modtagelse af gaver mv.	25
	Gaver og andre fordele.....	25
	Forvaltningsretlige principper mv.....	25
	Det almindelige udgangspunkt.....	26
	Tilfælde, hvor der alligevel kan modtages gaver.....	27
	Særlige regler om modtagelse af gaver	28
7	Bibeskæftigelse	29
	Offentligt ansatte har ret til at have bibeskæftigelse	29
	Rammerne for bibeskæftigelse	29
8	Ansvar	33
	Stillingens betydning for kravene til den ansatte	33
	Ansvar	33
	Betydningen af den tid, der er gået – spørgsmålet om forældelse	35
	Strafferetligt ansvar	35
9	Ansattes reaktionsmuligheder	37
	Hvis den ansatte pålægges en sanktion.....	37

FORORD

Den offentlige sektor varetager en mangfoldighed af opgaver af stor betydning for borgerne.

De mange kvalificerede og engagerede ansatte sikrer dagligt en høj kvalitet i udførelsen af de enkelte arbejdsopgaver. De ansatte bidrager dermed til, at den offentlige sektor generelt opfattes som troværdig, effektiv og kompetent. Dette hænger sammen med, at den offentlige sektor i høj grad er kendetegnet ved et arbejdsmiljø, der er præget af engagement og integritet samt et fælles ønske om at yde god service og at udvise ansvarlighed i udførelsen af de enkelte opgaver.

Formålet med denne vejledning er at formidle en række af de grundlæggende vilkår og regler, der gælder i den offentlige sektor, til både ansættelsesmyndigheder og ansatte.

Vejledningen skal også ses som et middel til at undgå, at der opstår sager, som bl.a. i medierne kan rejse tvivl om offentligt ansattes adfærd. Det kan for eksempel være tvivl om, hvorvidt et sagsforløb har ligget inden for rammerne af gældende ret, eller om en offentligt ansat som led i tjenesten uretmæssigt har modtaget gaver fra borgere eller virksomheder.

Vejledningen indeholder et indledende afsnit om grundlæggende værdier og principper for offentlig forvaltning og behandler derefter konkrete temaer som instruktionsbeføjelsen og dens grænser (herunder ulovlige ordrer), ytringsfrihed, tavshedspligt, habilitet, modtagelse af gaver mv., adgang til bibeskæftigelse, ansættelsesretligt ansvar samt ansattes reaktionsmuligheder.

Der er tale om en forholdsvis kortfattet behandling af de forskellige emner, og vejledningen kan derfor ikke træde i stedet for mere detaljerede regler og redegørelser mv., der findes på de enkelte områder, for eksempel særregler for militært personel eller for sundhedspersonale med autorisation. Vejledningen indeholder dog på en række områder konkrete anbefalinger til håndtering af forskellige situationer

Det er vigtigt at understrege, at spørgsmål om for eksempel ulovlige ordrer og ansættelsesretligt ansvar normalt ligger meget fjernt fra den virkelighed, der præger den enkelte offentligt ansattes hverdag. At vejledningen også behandler disse emner må således ikke få blikket væk fra det forhold, at det normalt er helt andre temaer – for eksempel arbejdsglæde, engagement og udførelse af samfundsnyttige opgaver – der præger de ansattes hverdag.

Vejledningen er udarbejdet af Finansministeriet (Personalestyrelsen) i samarbejde med KL, Danske Regioner, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet og DJØF.

1. GRUNDLÆGGENDE VÆRDIER OG PRINCIPPER FOR OFFENTLIG FORVALTNING

Den offentlige sektors værdier

Den offentlige sektor bygger på værdier som åbenhed, demokrati, retssikkerhed, integritet, uvildighed, habilitet og loyalitet. Samtidig forventes den offentlige sektor at udføre opgaverne smidigt og effektivt og at levere ydelser af høj kvalitet.

Den offentlige sektor dækker over en mangfoldighed af forskellige myndigheder. Fælles for dem er, at de skal give borgerne en kompetent, ordentlig og hensynsfuld behandling med udgangspunkt i de nævnte værdier. Dette, samt kravet om lovmæssig forvaltning (legalitetsprincippet), er med til at styrke borgernes tillid til den offentlige sektor.

Myndigheder og ansatte har således et fælles ansvar for at respektere den offentlige sektors grundlæggende værdier i udførelsen af opgaver og levering af ydelser til borgerne. På den enkelte arbejdsplads kan der løbende være anledning til at inddrage disse værdiers betydning i arbejdet med mission, vision og fokusområder.

God forvaltning

Der findes en række generelle regler om, hvordan myndigheder og ansatte skal handle over for borgerne.

For eksempel indeholder forvaltningsloven og offentlighedsloven bestemmelser om habilitet, partshøring, notatpligt, begrundelse og aktindsigt. Sådanne regler skal bl.a. sikre, at der træffes korrekte og forståelige afgørelser, og at borgerne bliver inddraget i forvaltningens beslutningsproces, således at de kan påvirke grundlaget for de afgørelser, der skal træffes over for dem.

Forventninger til myndigheders og ansattes adfærd er også beskrevet i forskellige vejledninger om god forvaltning, i lokale personalepolitikker eller i særlige retningslinjer på enkelte forvaltningsområder. Der er her i vidt omfang tale om udmøntning af principper, som er udviklet og fastslået i Folketingets Ombudsmands praksis om ”god forvaltningsskik”.

Myndigheder og ansatte udviser generelt god forvaltningsskik, når de optræder

- høfligt og hensynsfuldt over for borgerne og
- på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning.

God forvaltningsskik stiller også krav til myndigheders og ansattes adfærd over for borgerne i forbindelse med konkret sagsbehandling.

Myndighederne skal for eksempel udforme breve i et letforståeligt sprog, orientere parterne om sagens gang og behandle sager så hurtigt som muligt.

Persondataloven fastsætter en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger, herunder at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik. Det betyder bl.a., at

- behandlingen skal være rimelig og lovlig, og at
- registrerede personer har en række rettigheder over for de myndigheder m.fl., som behandler oplysninger om dem (for eksempel indsigtsret og indsigelsesret).

På den enkelte arbejdsplads

Der kan inden for det enkelte område være fastsat særlige regler af betydning for de ansattes adfærd.

Det er vigtigt, at de ansatte ikke kun har det nødvendige kendskab til de generelle regler og principper, der er omtalt ovenfor, men også til de særlige forhold, der gør sig gældende på den enkelte ansattes egen arbejdsplads, herunder hvordan forskellige situationer forventes håndteret.

Ansættelsesmyndigheden skal sikre, at de ansatte har det nødvendige kendskab til regler om forventet adfærd. Der kan dog naturligvis fra tid til anden opstå tilfælde, hvor en ansat kommer i tvivl om, hvordan en konkret situation skal håndteres. Her vil det altid være en god ide, at den ansatte søger spørgsmålet afklaret med ledelsen.

- Det er et fælles ansvar for myndigheder og ansatte at respektere den offentlige sektors grundlæggende værdier.
- Myndigheder og ansatte skal udvise god forvaltningsskik, dvs. optræde høfligt og hensynsfuldt over for borgerne og på en måde, der styrker borgernes tillid til den offentlige forvaltning.
- Ansættelsesmyndigheden skal sikre, at de ansatte har det nødvendige kendskab til regler om forventet adfærd.
- Der kan på den enkelte arbejdsplads gælde særlige regler for de ansattes adfærd.

2. INSTRUKTIONSBEFØJELSE

Indledning

Det daglige arbejde på offentlige arbejdspladser er normalt præget af åben dialog og et uformelt samarbejdsklima, og opgaverne løses typisk af ledere og ansatte i fællesskab efter gensidig udveksling af synspunkter.

En sådan arbejdsform er egnet til at sikre et godt og produktivt arbejdsmiljø og bidrager til den bedst mulige anvendelse af de ansattes faglige og menneskelige ressourcer. Herved øges også kvaliteten i serviceydelser og i de afgørelser og beslutninger, som myndigheden skal træffe.

Alt afhængig af forholdene på den enkelte arbejdsplads vil langt de fleste ansatte derfor formentlig kun sjældent opleve det som om, at lederen giver egentlige ordrer ("tjenestebefalinger").

Det følger imidlertid af almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse, at den overordnede kan give ordrer til underordnede medarbejdere. Det ligger således i sagens natur, at det i sidste ende må være ledelsen, der om nødvendigt tager stilling til de forskellige tvivlsspørgsmål af f.eks. retlig eller økonomisk karakter, der kan opstå i forbindelse med løsningen af det offentlige opgaver.

Instruktionsbeføjelsen betyder, at den ansatte skal følge en tjenstlig ordre (lydighedspligten).

Hvis den ansatte ikke følger en ordre, kan ansættelsesmyndigheden påtale det og om nødvendigt gøre ansættelsesretligt ansvar gældende. I særligt grove tilfælde vil der principielt kunne blive tale om strafferetligt ansvar.

Instruktionsbeføjelsens grænser

I det følgende behandles spørgsmålet om håndtering af ordrer, som klart er ulovlige, eller om hvis lovmæssighed der opstår tvivl. Det er vigtigt at understrege, at sådanne situationer normalt ligger meget fjernt fra offentligt ansattes hverdag. Kun de færreste offentligt ansatte vil i løbet af deres ansættelsestid opleve at blive bedt om at gøre noget, der ligger uden for rammerne af gældende ret. Både ledere og ansatte vil være optaget af, at arbejdet udføres på en fagligt forsvarlig måde og i fuld respekt af lovgivningen.

Spørgsmål om ordres lovlighed kan imidlertid opstå, og af hensyn både til retssikkerheden i den offentlige sektor og til den enkelte ansatte er det væsentligt, at der gives en generel vejledning om, hvordan konkrete situationer tackles.

Det er først og fremmest vigtigt at slå fast, at uanset om det er klart, at en ordre er ulovlig, eller der ”blot” er tvivl om ordrens lovlighed, har den ansatte, som bliver opmærksom på forholdet, pligt til at gøre lederen opmærksom på det. Herved får lederen mulighed for på ny at overveje spørgsmålet og at træffe en beslutning, der ligger inden for de relevante retlige rammer.

Pligten til at gøre opmærksom på, at en ordre må anses for ulovlig, samt hvad der ligger til grund for denne vurdering, påhviler i første række ansatte, der har til opgave at rådgive om for eksempel juridiske spørgsmål. Men det er vigtigt at understrege, at alle ansatte, hvis kendskab til reglerne på området gør, at de kan se problemet, naturligvis må bidrage til at få spørgsmålet frem.

Hvis orienteringen gives skriftligt, har den ansatte mulighed for, at den opbevares eller journaliseres på en relevant sag (for eksempel den ansattes personalesag).

Ordre, som klart er ulovlige

Der kan tænkes at opstå det helt ekstraordinære tilfælde, at en leder udsteder og fastholder en tjenstlig ordre, der klart er ulovlig – for eksempel fordi den bygger på en åbenbart urigtig opfattelse af gældende ret – eller pålægger den ansatte at gøre noget, der i sig selv er strafbart.

I et sådant tilfælde hverken må eller skal den ansatte efterkomme ordren. Det vil sige, at den ansatte har både ret og pligt til at nægte at rette sig efter ordren (”sige fra”). Den ansatte vil altså her pådrage sig et ansvar ved at rette sig efter ordren. Det gælder også, selv om ordren går ud på ikke at gøre noget, for eksempel ikke at træffe en afgørelse, som der efter lovgivningen er pligt til at træffe.

Eksempel: En journalist ringer til en sagsbehandler i en forvaltning og spørger, om et bestemt møde har fundet sted. Sagsbehandleren spørger derefter sin leder om dette. Lederen meddeler sagsbehandleren, at mødet har fundet sted, men beder sagsbehandleren sige til journalisten, at mødet ikke har fundet sted. Lederens ordre herom er klart ulovlig, og sagsbehandleren skal sige fra. Videregivelse af den urigtige oplysning vil være et brud på den sandhedspligt, som gælder for offentligt ansatte.

I det helt ekstraordinære tilfælde, hvor en leder fastholder en tjenstlig ordre efter at være blevet orienteret om, at den klart er ulovlig, taler meget endvidere for, at den ansatte skal underrette lederens umiddelbart overordnede (for eksempel en afdelingschef) om forholdet. Den ansatte bør senest samtidig med underretningen af for eksempel afdelingschefen oplyse den pågældende leder om, at vedkommende går videre med sagen.

Eksempel: I forbindelse med behandlingen af en sag om, hvorvidt der skal udstedes påbud til en virksomhed, har den ansatte indstillet, at der ikke udstedes påbud, da lovgivningen ikke giver mulighed for det. Den ansattes leder er for så vidt enig i den juridiske vurdering, men træffer alligevel beslutning om, at der skal udstedes påbud, da lederen i anden forbindelse er blevet opmærksom på, at et påbud vil være populært i det lokalpolitiske miljø og i medierne. Den ansatte har i dette tilfælde både ret og pligt til ikke at rette sig efter beslutningen om, at der skal udstedes påbud. Den ansatte må endvidere orientere lederens overordnede og underrette lederen herom.

Andre tilfælde

Andre tilfælde, hvor en ansat bliver bedt om at gøre noget, der ligger uden for rammerne af gældende ret, vil for eksempel kunne opstå, hvor lederen ikke på forhånd har det fornødne kendskab til de måske meget detaljerede retsregler, der gælder på området. Når en sådan situation opstår, vil spørgsmålet typisk blive løst i almindelig dialog – og fuld enighed – mellem lederen og den ansatte, efter at den ansatte har gjort lederen opmærksom på forholdet.

Eksempel: En medarbejder bliver bedt om at vente et par uger med at reagere på en begæring om aktindsigt, fordi der er andre og mere presserende sager, der skal behandles først. Medarbejderen gør opmærksom på, at den, der beder om aktindsigt, efter offentlighedsloven har krav på et (eventuelt foreløbigt) svar inden 10 dage. Der må herefter træffes en ny beslutning, således at offentlighedslovens bestemmelser respekteres.

Enkelte tilfælde fra praksis viser, at der kan opstå situationer, hvor der er tvivl om en ordres lovlighed, men hvor lederen fastholder sin ordre. Der kan for eksempel være tale om tilfælde, hvor lederen ikke deler den ansattes vurdering og derfor fastholder sin ordre, men hvor det efterfølgende ved en nærmere undersøgelse bliver fastslået, at ordren faktisk var ulovlig.

I et sådant tilfælde vil den ansatte ikke kunne pådrage sig ansvar ved at have *rettet sig* efter ordren.

Hvis en ansat derimod har *nægtet* at efterkomme en ordre, hvis lovlighed er tvivlsom, er der efter traditionel juridisk opfattelse principielt tale om en tjenesteforseelse, også selv om man efterfølgende er nået frem til, at ordren efter en samlet vurdering måtte anses for ulovlig. Det må imidlertid have al formodning imod sig, at ansættelsesmyndigheden i en sådan situation vil have tilstrækkeligt grundlag for at gøre ansvar gældende over for den ansatte.

Eksempel: Efter en drøftelse mellem leder og ansat i en kommune fastholder lederen, at det må anses for lovligt at udstede et påbud over for en lokal erhvervsvirksomhed, mens den ansatte fastholder, at en sådan beslutning ligger uden for rammerne af den relevante lovgivning. Den ansatte må her redegøre for sin opfattelse, men vil – hvis lederen fortsat fastholder sin vurdering – både have ret og pligt til at efterkomme ordren. Efterkommer den ansatte ordren, og viser det sig efterfølgende at være korrekt, at ordren var ulovlig, vil et eventuelt ansættelsesretligt ansvar derfor alene kunne pålægges lederen. Efterkommer den ansatte ikke ordren, foreligger der efter traditionel juridisk opfattelse principielt set en tjenesteforseelse, men det må have al formodning imod sig, at ansættelsesmyndigheden i en sådan situation vil have tilstrækkeligt grundlag for at gøre ansvar gældende over for den ansatte.

- Den ansatte skal følge lovlige tjenstlige ordrer.
- Den ansatte, der bliver opmærksom på, at en ordre er ulovlig, skal gøre lederen opmærksom på forholdet.
- Hvis en ordre klart er ulovlig, må den ansatte ikke efterkomme ordren.
- I tilfælde, hvor der er tvivl om ordrens lovlighed, skal den ansatte efter traditionel juridisk opfattelse følge ordren, også selv om man efterfølgende måtte nå frem til, at ordren efter en samlet vurdering måtte anses for ulovlig. Hvis den ansatte nægter at følge ordren, må det imidlertid have al formodning imod sig, at ansættelsesmyndigheden vil have tilstrækkeligt grundlag for at gøre ansvar gældende over for den ansatte.

3. YTRINGSFRIHED

Indledning

Demokrati og åbenhed er grundlæggende værdier i den offentlige sektor, og det er derfor både naturligt og nyttigt, at offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed og deltager i den offentlige debat med viden og synspunkter.

Det har imidlertid i praksis vist sig, at der på offentlige arbejdspladser kan være noget forskellige opfattelser og udlægninger af, hvilke retlige rammer der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, hvilket har givet anledning til en vis usikkerhed blandt såvel ledere som medarbejdere.

I det følgende beskrives derfor gældende ret på området og der gives nogle gode råd til ledere og medarbejdere. Teksten kan således tjene dels som en overskuelig guide i konkrete situationer, dels som inspiration til en generel fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat og til, hvordan man på den enkelte arbejdsplads kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.

Retsgrundlaget - Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Offentligt ansatte er som alle andre borgere omfattet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Grundlovens § 77 bestemmer, at *"Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres"*.

Bestemmelsen beskytter som udgangspunkt alle former for ytringer – det være sig faglige beskrivelser og synspunkter, ytringer der udtrykker en politisk holdning, gengivelse af faktiske forhold, praktiske anvisninger osv. Den beskytter endvidere enhver form for formidling af ytringer – det være sig i tekst, tale, billeder, billedsprog mv., og i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, kunstneriske udtryksformer osv.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Det vil sige, at der ikke må fastsættes regler om, at der forud for en offentliggørelse af ytringer skal indhentes tilladelse, ligesom der heller ikke må lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Borgernes, herunder de offentligt ansattes, ytringsfrihed er endvidere beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, der bestemmer at: *"Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser...."*

Offentligt ansatte er som alle andre borgere undergivet visse begrænsninger i ytringsfriheden og må således ikke fremsætte freds- og ærekrænkende udtalelser. Herudover er offentligt ansatte begrænset af reglerne om tavshedspligt, der betyder, at man ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger. Bestemmelserne herom findes i straffeloven og forvaltningsloven.

Gennem praksis, herunder i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, er det endvidere fastslået, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan medføre begrænsninger i offentligt ansattes frihed til at ytre sig om eget arbejdsområde.

Nærmere om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Som offentligt ansat er man som alle andre borgere beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat *ytrer sig på egne vegne*. Ledelsen kan således fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Når man derimod ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på egne vegne.

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for ansættelsesmyndighedens synspunkter, skal man i forbindelse med ytringer vedrørende ens eget arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Udgangspunktet er, at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne. Offentligt ansatte har således en udstrakt ytringsfrihed.

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden.

Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have en større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse, og vil således ikke omfatte offentligt ansatte, hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere.

Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressource-spørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Eksempel: En ansat i en daginstitution skriver, på baggrund af kommunens planer om nedskæringer på børneområdet, et kritisk læserbrev i den lokale avis. I læserbrevet kritiserer den ansatte som privatperson kommunens planer og giver udtryk for stærk bekymring for nedskæringernes forudsete konsekvenser for institutionen. Dette vil være en lovlig ytring. Ledelsen kan ikke kræve, at den ansatte forudgående skal orientere om en sådan ytring, og efterfølgende kan ytringen ikke i sig selv føre til negative ledelsesreaktioner.

Det ligger fast, at en offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at anvende de interne systemer, så som ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet. I en række tilfælde vil det dog – bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de frem-

tidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen – kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer.

Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet

Som nævnt ovenfor gælder der visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Dels må offentligt ansatte ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Dels er centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen undergivet visse begrænsninger med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører deres eget arbejdsområde.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Eksempel: En fængselsfunktionær agter at udtale sig offentligt med kritik af de fysiske rammer i fængslet. Den ansattes chef gør opmærksom på, at kritiske ytringer om forholdene på arbejdsstedet vil blive betragtet som et brud på loyalitetsforpligtelsen over for arbejdsgiveren. Den påtænkte ytring vil være lovlig og vil ikke være et brud på loyalitetspligten.

Når en lovlig ytring er fremsat

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Ytringen kan heller ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender de såkaldte ”negative ledelsesreaktioner”. En lovlig ytring kan derfor ikke i sig selv føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, som for eksempel ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for ”negative ledelsesreaktioner”. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt op-

mærksom på kravene til kvalifikation og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. Og ledelsen skal samtidig have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads

Begreber som åbenhed, gennemsigtighed og troværdighed er væsentlige værdier i den offentlige forvaltning. Det er derfor naturligt, at offentligt ansatte, der har en grundig indsigt i og interesserer sig for forholdene inden for deres egne arbejdsområder, også bidrager med deres viden og synspunkter i den offentlige debat. Ytringsfriheden sikrer, at offentligt ansatte har en vidtgående ret til at deltage i den offentlige debat om forholdene på egne arbejdsområder.

Men debat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er både legitimt og velset, at man viser interesse for og debatterer arbejdspladsens forhold. Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de trufne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.

Det kan derfor anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for en konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.

- Det er både nyttigt og naturligt, at offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed og deltager i den offentlige debat med viden og synspunkter.
- Offentligt ansatte har som privatpersoner en vidtgående ytringsfrihed, herunder frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for arbejdspladsen.
- Der gælder kun få begrænsninger i ytringsfriheden, bl.a. tavshedsbelagte oplysninger, ærekrænkende udtalelser samt åbenbart urigtige oplysninger om arbejdspladsen.
- Hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne kan medføre begrænsninger i centralt placerede medarbejderes ytringsfrihed.
- Loyalitetspligten i ansættelsesforholdet kan ikke medføre yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.
- En lovligt fremsat ytring kan ikke i sig selv føre til negative ledelsesreaktioner.
- Kritiske ytringer skal ikke fremsættes internt først, men generelt bør åbenhed og konstruktiv debat fremmes på den enkelte arbejdsplads.

4. TAVSHEDSPLIGT

Indledning

Ansatte i den offentlige forvaltning må i almindelighed gerne fortælle andre om de opgaver og funktioner, som de varetager. Åbenhed fra de ansattes side i forhold til omgivelserne vil også være egnet til at bidrage til offentlighedens forståelse for og tillid til den offentlige sektor.

Der er imidlertid grænser for, i hvilket omfang de ansatte må videregive oplysninger, som de har fået kendskab til i forbindelse med deres arbejde. For eksempel er der ikke fri adgang til at videregive oplysninger om enkeltpersoner, hvis sager man har behandlet. På samme måde kan der være oplysninger om de nærmere beslutningsprocesser i den myndighed, som man er ansat i, der ikke uden videre kan offentliggøres.

Disse grænser er fastsat i lovgivningens regler om tavshedspligt. Reglerne findes navnlig i straffeloven, forvaltningsloven og persondataloven.

Fortrolige oplysninger

Tavshedspligten omfatter kun oplysninger, der er fortrolige.

Offentligt ansatte har tavshedspligt, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Tavshedspligten gælder både under og efter ansættelsen i det offentlige.

Bestemmelser om tavshedspligt findes i forvaltningslovens § 27 og i straffelovens § 152.

I forvaltningsloven er der foretaget en opregning af offentlige og private interesser, der – efter en konkret vurdering – kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Tavshedspligt kan kun pålægges med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser.

I opregningen af *offentlige interesser*, der kan føre til, at en oplysning er fortrolig, nævnes blandt andet hensynet til

- statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser,
- forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser,
- gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed og
- det offentliges økonomiske interesser

Det følger heraf, at der kan være tavshedspligt med hensyn til oplysninger om for eksempel indretning af militære anlæg, militære operationer, forhandlinger i EU, politimæssig efterforskning, administrative kontrolaktioner og kontraktforhandlinger med private virksomheder mv.

Også hensynet til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces kan medføre tavshedspligt, for eksempel for så vidt angår oplysninger om igangværende politiske forhandlinger og interne overvejelser i myndigheden.

Af *private interesser*, der kan føre til, at en oplysning er fortrolig, nævnes i forvaltningsloven blandt andet hensynet til

- enkeltpersoners, private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige, økonomiske eller interne forhold samt oplysninger om drifts- eller forretningsforhold.

Hensynet til beskyttelsen af bl.a. enkeltpersoners personlige forhold betyder derfor, at der ikke må ske uberettiget videregivelse af oplysninger for eksempel om enkeltpersoners strafbare forhold, helbredsforhold, økonomiske forhold og lignende.

Eksempel: En ansat i den kommunale hjemmepleje er på besøg hos en ældre borger for at yde hjemmehjælp. Under besøget fortæller den ansatte, at en anden ældre borger i samme opgave er kommet på hospitalet for at blive opereret for en bestemt lidelse. Dette vil i almindelighed være et brud på tavshedspligten

Særlige tavshedspligtbestemmelser

Ved siden af de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og forvaltningsloven kan der ved lov være fastsat særlige regler, der pålægger de ansatte en mere vidt-

gående tavshedspligt, for eksempel tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de ansatte får kendskab til i forbindelse med arbejdet.

Der gælder eksempelvis en særlig vidtgående lovbestemt tavshedspligt for ansatte i militæret. Også for ansatte i skattemyndighederne gælder særlige regler om tavshedspligt.

Tavshedspligten kan ikke udvides ved tjenstlig ordre

I forvaltningsloven er det fastslået, at ansættelsesmyndigheden ikke ved tjenstlig ordre kan pålægge den offentligt ansatte tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen. Det betyder, at ansættelsesmyndigheden ikke kan udstede såkaldte mundkurvscirkulærer, dvs. instrukser, der for eksempel angiver, at der er tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som den ansatte kommer i besiddelse af.

Ansættelsesmyndigheden må dog gerne, for eksempel i en vejledning, præcisere det nærmere indhold af den tavshedspligt, der gælder for de ansatte.

Videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed

Der kan være behov for, at forvaltningsmyndigheder udveksler oplysninger med hinanden, selv om de er fortrolige. Dette kan for eksempel være tilfældet, hvor flere myndigheder samarbejder ved behandlingen af bestemte sagstyper.

De nærmere regler herom findes bl.a. i forvaltningsloven og persondataloven.

At der i almindelighed gælder en videre adgang til at videregive fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed end til private hænger sammen med, at den myndighed, som modtager oplysningerne, selv vil være omfattet af lovgivningens regler om tavshedspligt for offentligt ansatte.

Varsomhed ved videregivelse af oplysninger

Videregivelse af personfølsomme oplysninger kan kun ske i ganske bestemte tilfælde, bl.a. når der er indhentet samtykke fra den person, oplysningen angår.

Indhentelse af samtykke hos den pågældende person kan i øvrigt være en god idé, hvis der opstår tvivl om, hvorvidt en oplysning kan videregives. Hvis et samtykke i

en sådan situation ikke kan opnås, må myndigheden gøre endeligt op med, om betingelserne for videregivelse på trods af det manglende samtykke er opfyldt.

Generelt bør man udvise varsomhed i forbindelse med videregivelse af oplysninger, således at man sikrer sig, at oplysningerne kun videregives til rette vedkommende. Dette kan for eksempel ske ved et kontrolopkald på telefonen eller – mere generelt – ved kryptering af e-post.

- Ansatte må som udgangspunkt gerne fortælle andre om deres arbejde.
- Adgangen til at offentliggøre oplysninger, som ansatte har fået kendskab til gennem deres arbejde, er dog begrænset af reglerne om tavshedspligt.
- Hvis en oplysning er fortrolig og derfor omfattet af tavshedspligt – for eksempel fordi den vedrører enkeltpersoners private eller økonomiske forhold – kan den i almindelighed ikke videregives til private.
- Der gælder særlige regler om videregivelse af fortrolige oplysninger til andre myndigheder.
- På en række områder gælder der specielle regler om tavshedspligt.
- Hvor der er tvivl om, hvorvidt en oplysning kan videregives, kan det være en god idé at indhente samtykke.

5. HABILITET

Indledning

Det er et grundlæggende princip, at offentligt ansatte skal være upartiske, og at de skal træffe beslutninger og afgørelser ud fra saglige hensyn.

En offentligt ansat, der træffer afgørelse på grundlag af uvedkommende hensyn – for eksempel hensyn til egne personlige eller økonomiske interesser eller til private venner eller bekendte – handler derfor i strid med sine tjenstlige pligter.

For at undgå mistanke om, at der i den enkelte sag kan være inddraget uvedkommende hensyn, er det i forvaltningsloven bestemt, at en offentligt ansat i en række tilfælde slet ikke må deltage i sagens behandling. Det drejer sig bl.a. om tilfælde, hvor den ansatte har en personlig interesse i sagen, og hvor der derfor kan være risiko for, at der vil blive inddraget uvedkommende hensyn.

Det er vigtigt at fremhæve, at vurderingen af, om en medarbejder er inhabil, ikke er en vurdering af den pågældende enkeltpersons hæderlighed. Der er derfor heller ikke noget odios i at være inhabil – blot den ansatte undlader at deltage i behandlingen af den konkrete sag, jf. nedenfor.

Reglerne om inhabilitet er derfor også med til at beskytte den enkelte ansatte selv. De sikrer nemlig, at den ansatte ikke kan blive pålagt at behandle en sag i tilfælde, hvor der foreligger omstændigheder, som – også over for omverdenen – kan rejse tvivl om den pågældendes upartiskhed.

Forhold, der kan medføre inhabilitet

Reglerne om habilitet findes navnlig i forvaltningsloven. De gælder, hvor en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse eller indgå kontrakt med for eksempel en privat virksomhed.

En offentligt ansat er inhabil, hvis for eksempel

- Den pågældende har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.
- Den pågældende har en nær familiemæssig tilknytning til en person, der har en sådan interesse.

- Der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om den pågældendes upartiskhed, for eksempel fordi der er tale om et nært venskab – eller uvenskab – i forhold til den, som sagen vedrører.

Eksempel: En skoleinspektør er samtidig kommunalbestyrelsesmedlem i den kommune, hvor skolen ligger. Skoleinspektøren vil være inhabil i forhold til kommunalbestyrelsens behandling af sager, hvor beslutningen vil have betydning for skoleinspektørens eget ansættelsesforhold, eller hvor beslutningen vil have væsentlig betydning for skoleinspektørens arbejdsforhold.

Underretningspligt

En ansat, der er inhabil i forhold til behandlingen af en konkret sag, har pligt til at underrette sin overordnede om det. Hvis den ansatte er i tvivl om sin habilitet, skal den overordnede også underrettes, således at spørgsmålet kan blive afgjort.

Den ansatte må ikke herudover deltage i behandlingen eller afgørelsen af spørgsmålet om sin egen inhabilitet.

Virkningen af inhabilitet

Hvis en offentligt ansat er inhabil i forhold til en bestemt sag, må den pågældende ikke træffe afgørelse i sagen, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Den praktiske konsekvens af, at der foreligger inhabilitet, vil typisk være, at sagen overdrages til en anden medarbejder.

- Reglerne om habilitet er vigtige både for at beskytte den ansatte selv og for at sikre befolkningens tillid til den offentlige forvaltning.
- En ansat må ikke deltage i behandlingen af en sag, hvis den ansatte selv – ellers dennes familie – for eksempel er part i sagen eller i øvrigt har særlige personlige eller økonomiske interesser i sagens udfald.
- Den ansatte skal underrette ledelsen, hvis der kan rejses tvivl om habiliteten i forhold til en konkret sag.

6. MODTAGELSE AF GAVER MV.

Gaver og andre fordele

Begrebet gaver og andre fordele skal her forstås bredt, dækkende både fysiske ting, som for eksempel chokolade, bøger og vingaver, og ikke fysiske ting, som for eksempel tilbud om rabatter, rejser, kurser eller forplejning. Der kan også være tale om pengegaver, for eksempel i form af begunstigelse ved testamente.

Fælles for gaverne og fordelene er, at de – uanset værdi og uanset motivet bag gaverens gestus – tilbydes den ansatte i kraft af dennes stilling i det offentlige. Giveren kan være en enkelt borger, for eksempel en plejehjemsbeboer, en forælder til et barn i den kommunale dagpleje eller en grundejer, som søger byggetilladelse hos kommunen. Gavegiver kan også være en privat virksomhed, en interesseorganisation eller anden ekstern part.

Uden for denne beskrivelse falder gaver og andre fordele, som gives internt på arbejdspladsen til de ansatte, for eksempel tilskud fra ledelsen til en sommerfest. Gavebegrebet omfatter heller ikke ydelser i form af for eksempel et par flasker vin, der kan betragtes som honorar for et oplæg eller foredrag, den ansatte holder i kraft af sin ansættelse og særlige viden.

Forvaltningsretlige principper mv.

Spørgsmålet om, hvorvidt offentligt ansatte kan modtage gaver eller andre fordele, som de tilbydes i forbindelse med deres arbejde, er reguleret af almindelige forvaltningsretlige principper og af straffeloven. Der kan endvidere være fastsat særlige regler, der gælder på den enkelte arbejdsplads.

Principperne for modtagelse af gaver eller andre fordele har nær sammenhæng med reglerne om habilitet. I begge tilfælde er formålet at forebygge, at der opstår situationer, som kan rejse tvivl om offentligt ansattes upartiskhed. Der er således også tale om beskyttelse af den enkelte ansatte selv.

Offentligt ansatte må selvsagt ikke modtage gaver eller andre fordele, der har karakter af bestikkelse. Dette ville være i strid med straffeloven. Hvis den helt særlige situation skulle opstå, at en ansat får kendskab til eller begrundet mistanke om korrupsion, der involverer den offentlige forvaltning, bør ledelsen straks orienteres. Ledelsen må herefter tage hånd om situationen. Alternativt kan den ansatte efter omstændighederne henvende sig til politiet eller relevante kontrol- eller tilsynsmyndigheder.

Offentligt ansatte bør under alle omstændigheder være yderst tilbageholdende med at modtage gaver eller andre fordele fra borgere og virksomheder. Dette forvaltningsretlige princip gælder generelt og ikke kun, hvor der er et særligt afhængighedsforhold mellem parterne (hvilket for eksempel kan være tilfældet inden for sundhedsvæsenet og den kommunale hjemmepleje).

Baggrunden er som nævnt, at modtagelse af gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder kan skabe tvivl om den ansattes saglighed og upartiskhed i forbindelse med løsningen af arbejdsopgaverne. Det gælder ikke mindst i tilfælde, hvor der er konkrete tjenstlige relationer mellem den ansatte og den pågældende borger eller virksomhed.

Det almindelige udgangspunkt

Udgangspunktet er altså, at offentligt ansatte ikke bør modtage gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder i forbindelse med deres arbejde.

En ansat, der bliver tilbudt en gave eller en fordel fra en person eller virksomhed, bør således undlade at tage imod den, hvis den har sammenhæng med den pågældendes ansættelse i det offentlige. Dette gælder både i tilfælde, hvor gavegiveren er eller har været part i en sag hos myndigheden, og i tilfælde, hvor gavegiveren ikke tidligere har haft en sag under behandling hos den pågældende myndighed.

Eksempel 1: En ansat i en kommunes miljøforvaltning modtager en besked en gave fra en virksomhed, som netop har fået tilladelse af kommunen til opførelse af et nyt produktionsanlæg. Den ansatte vil skulle returnere gaven.

Eksempel 2: Den i ovenstående eksempel nævnte ansatte modtager – måske sammen med en række andre ansatte i kommunen – en besked en gave fra virksomheden, selvom virksomheden (endnu) ikke har haft sager til behandling i kommunen. Også i dette tilfælde vil den ansatte skulle returnere gaven.

En offentligt ansat, der er involveret i køb af varer eller tjenesteydelser for det offentlige, bør ikke foretage private køb med rabatter eller andre fordelagtige vilkår hos leverandører, hvis rabatten er tilbudt den ansatte i kraft af ansættelsesforholdet. Derimod er der ikke noget i vejen for, at den ansatte foretager private køb med rabatter hos en leverandør, hvis rabatten ikke har nogen tilknytning til ansættelsesforholdet,

for eksempel fordi leverandøren yder rabat til alle, der er medlemmer af en bestemt fagforening mv.

Tilfælde, hvor der alligevel kan modtages gaver

I visse særlige tilfælde kan offentligt ansatte dog alligevel modtage gaver.

For eksempel er det almindeligt anerkendt, at offentligt ansatte kan modtage sædvanlige lejlighedsgaver fra borgere eller virksomheder i forbindelse med arrangementer af personlig karakter, for eksempel særlige fødselsdage, jubilæer eller afsked.

Eksempel: En kommunaldirektør har 25 års jubilæum og afholder en reception i kommunen. En virksomhed, som kommunen har jævnlige tjenstlige relationer til, ønsker i den anledning at give kommunaldirektøren en passende gave, for eksempel en bog eller en vingave. Kommunaldirektøren vil kunne modtage en sådan gave.

Offentligt ansatte kan tilsvarende modtage mindre gaver fra forretningsforbindelser mv. i forbindelse med højtider, for eksempel jul eller nytår. Ikke mindst i disse tilfælde er det dog vigtigt, at der er tale om beskedne gaver.

Ansatte kan endvidere modtage beskedne ”taknemmelighedsgaver”, i de tilfælde hvor det kan synes uhøfligt og være en skuffelse for giveren, hvis gaven returneres.

Eksempler: En plejehjemsbeboer beder sin datter om at indkøbe en æske chokolade til personalet i forbindelse med julen. Et forældrepar medbringer i forbindelse med barnets ophør i daginstitutionen en flaske vin til pædagogerne. En patient forærer efter endt indlæggelse lægen en buket blomster.

I disse tilfælde vil de ansatte som udgangspunkt kunne modtage gaven. Der er tale om beskedne taknemmelighedsgaver, som af hensyn til giveren vil kunne beholdes.

Endvidere er det almindelig kutyme, at offentligt ansatte kan modtage mindre gaver fra for eksempel udenlandske gæster, der er på tjenstligt besøg (værtsgaver), ligesom der kan modtages tilsvarende gaver fra værtslandet i forbindelse med offentligt ansattes tjenstlige besøg i udlandet.

Eksempel: En ansat i et ministerium, der tager imod en delegation fra en udenlandsk myndighed, får i den forbindelse overrakt en mindre gave, for eksempel en bog om det pågældende land. Den ansatte vil kunne tage imod en sådan gave.

Det vil være op til den enkelte myndighed at beslutte om, og i hvilket omfang, modtagne gaver skal registreres.

Særlige regler om modtagelse af gaver

Der kan i de enkelte myndigheder være fastsat særlige regler for de ansattes adgang til at modtage gaver, for eksempel således at der gælder retningslinjer, som er (endnu) mere restriktive end dem, der er anført ovenfor.

I sådanne tilfælde skal disse regler naturligvis følges.

- Ansatte bør generelt være yderst tilbageholdende med at modtage gaver i forbindelse med deres arbejde.
- En ansat, der bliver tilbudt en gave fra en person eller virksomhed, bør således undlade at tage imod gaven, hvis den har sammenhæng med den pågældendes ansættelse i det offentlige. Dette gælder også, selvom gavegiveren hverken har eller har haft en sag under behandling hos myndigheden.
- Ansatte kan dog modtage mindre gaver i forbindelse med arrangementer af personlig karakter, for eksempel særlige fødselsdage, jubilæer eller afsked. Tilsvarende kan der, for eksempel ved jul eller nytår, modtages meget beskedne lejlighedsgaver for eksempel fra "faste forretningsforbindelser".
- Ansatte kan endvidere modtage beskedne taknemmelighedsgaver, hvor det kan synes uhøfligt og være en skuffelse for giveren, hvis gaven returneres.
- Ansatte kan modtage kutymemæssige gaver i forbindelse med tjenstlige besøg fra eller i udlandet.
- Hvis der i den enkelte myndighed er fastsat særlige retningslinjer for de ansattes adgang til at modtage gaver, skal disse retningslinjer følges.

7. BIBESKÆFTIGELSE

Offentligt ansatte har ret til at have bibeskæftigelse

Offentligt ansatte har ret til at have beskæftigelse ved siden af hovedjobbet.

Bibeskæftigelse kan komme både den ansatte og hovedarbejdspladsen til gavn, fordi den ansatte får en bredere viden og en større kontaktflade til offentligheden. Samtidig kan offentligt ansattes synlighed i det omkringliggende samfund være med til at styrke borgernes kendskab og tillid til den offentlige sektor.

Bibeskæftigelse kan både være lønnet og ulønnet og kan for eksempel være undervisning, en bestyrelsespost, socialt arbejde eller anden frivillig beskæftigelse.

Det vil i langt de fleste tilfælde være helt uproblematisk, at den ansatte har bibeskæftigelse ved siden af sit almindelige job.

Bibeskæftigelse skal dog udøves inden for visse rammer.

Rammerne for bibeskæftigelse

Bibeskæftigelse skal være ”forenelig med tjenesten”. Det er for tjenestemænd fastslået i tjenestemandsløvens § 17, men princippet gælder for alle offentligt ansatte.

Tjenestemandsløvens § 17:

”En tjenestemand kan kun have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandsstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid.”

Tilsvarende regler findes i de *regionale og kommunale* tjenestemandsløvsregulativer.

Det betyder, at bibeskæftigelsen

- ikke må indebære risiko for interessekonflikter i forhold til hovedbeskæftigelsen,
- ikke må lægge for stort beslag på den ansattes arbejdskraft og
- ikke må stride imod det såkaldte ”værdighedskrav” (se afsnit 8).

Som hovedregel har ansatte, der har bibeskæftigelse, ikke pligt til at meddele det til ansættelsesmyndigheden. Ansættelsesmyndigheden kan heller ikke generelt forbyde ansatte at have bibeskæftigelse uden særlig tilladelse.

Der kan dog inden for bestemte områder være særlige regler for bibeskæftigelse.

Det kan for eksempel være regler om,

- *at visse personalegrupper i almindelighed ikke kan have en bestemt type bibeskæftigelse,*
- *på hvilke vilkår eventuel bibeskæftigelse kan udøves, eller*
- *at de ansatte skal orientere ansættelsesmyndigheden om påtænkt bibeskæftigelse.¹*

Herudover skal den ansatte give oplysninger om bibeskæftigelse, hvis ansættelsesmyndigheden beder om det, og anmodningen er sagligt begrundet.

I øvrigt kan den ansatte altid tage en drøftelse med ledelsen, hvis han eller hun er i tvivl om, hvorvidt en påtænkt eller aktuel bibeskæftigelse er acceptabel.

Det er som udgangspunkt ikke afgørende, om bibeskæftigelsen finder sted inden for eller uden for den offentlige sektor. Bibeskæftigelse, der udøves i den private sektor, kan dog i visse tilfælde være mere problematisk end bibeskæftigelse inden for den offentlige sektor, bl.a. fordi den kan indebære en risiko for interessekonflikter.

Risiko for interessekonflikter kan for eksempel opstå, hvis en ansat har bibeskæftigelse i en privat virksomhed, som skal indhente godkendelser mv. hos den myndighed, hvor pågældende er ansat.

Ledende medarbejderes bestyrelsesposter i private selskaber kan også indebære risiko for interessekonflikter.

Hvis ansættelsesmyndigheden efter en konkret vurdering af hoved- og bibeskæftigelses art og indhold finder, at bibeskæftigelsen på grund af de omtalte rammer er uac-

¹ Inden for statens område er der ved cirkulære nr. 74 af 30. august 2005 fastsat en anmeldelsespligt for visse former for bibeskæftigelse. Anmeldelsespligten vedrører visse ledende embedsmænd i lønramme 38 og derover, der påtænker at påtage sig hverv som medlem af bestyrelsen for et erhvervsdrivende aktieselskab, anpartsselskab o.l.

ceptabel, kan myndigheden pålægge den ansatte ikke at udøve den påtænkte eller aktuelle bibeskæftigelse.

- Den ansatte har ret til at have bibeskæftigelse, både i den offentlige og i den private sektor, ved siden af sit almindelige job.
- Bibeskæftigelsen skal dog være "forenelig med tjenesten" og må for eksempel ikke indebære risiko for interessekonflikter.
- Der kan inden for bestemte områder være særlige regler for bibeskæftigelse, herunder regler om at visse former for bibeskæftigelse skal anmeldes til ansættelsesmyndigheden.

8. ANSVAR

Stillingens betydning for kravene til den ansatte

Den ansatte skal overholde de regler, der gælder for stillingen og arbejdsopgavernes udførelse. Det forventes også, at den ansatte i øvrigt optræder på en måde, der er forenelig med tjenesten. Dette krav gælder først og fremmest i relation til arbejdets udførelse, men kan også have betydning for den adfærd, som den ansatte udviser uden for tjenesten.

Reglerne om "værdighedskravet" (dekorum-kravet) findes i tjenestemandsløven og i de regionale og kommunale tjenestemandregulativer.

I tjenestemandsløvens § 10 beskrives det således:

"Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver".

For eksempel kan et strafbart forhold efter omstændighederne være uforeneligt med tjenesten, ligesom andre forhold kan medføre, at den ansatte ikke længere nyder den agtelse og tillid, som tjenesten kræver.

Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt den ansattes adfærd er acceptabel, skal ansættelsesmyndigheden foretage en konkret vurdering af adfærden i relation til stillingens art og indhold.

Ansættelsesmyndigheden kan præcisere kravene til de ansattes adfærd, for eksempel ved at fastsætte særlige regler om at en bestemt type adfærd ikke er acceptabel.

Ansvar

Ansættelsesretligt ansvar

Hvis en ansat – enten under arbejdets udførelse eller i sin fritid – ikke overholder de adfærdskrav, der følger af stillingen, og dermed begår en tjenesteforseelse, har ansættelsesmyndigheden forskellige reaktionsmuligheder over for den ansatte.

Manglende overholdelse af adfærdskravene under arbejdets udførelse kan for eksempel være, at den ansatte nægter at rette sig efter en tjenstlig ordre. Et eksempel på, at den ansatte ikke overholder forventningerne til adfærden i fritiden, kan være, at den ansatte begår strafbare handlinger som for eksempel bedrageri eller vold.

For tjenestemænd findes disciplinærreglerne i tjenestemandsloven og de regionale og kommunale tjenestemandsregulativer. Disse bestemmelser indeholder flere sanktionsmuligheder over for tjenestemænd, der begår tjenesteforseelser, for eksempel advarsel, overførelse til anden stilling eller afskedigelse. For øvrige offentligt ansatte følger det af de almindelige ansættelsesretlige regler, at en tjenesteforseelse kan være misligholdelse af ansættelsen og derfor kan medføre advarsel eller afskedigelse.

En ansættelsesmyndighed, der vil gøre ansættelsesretligt ansvar gældende ved at pålægge den ansatte en sanktion, skal reagere hurtigst muligt efter at have fået kendskab til og klarlagt indholdet og omfanget af tjenesteforseelsen. Ansættelsesmyndigheden skal i alle tilfælde følge reglerne i forvaltningsloven om bl.a. partshøring og begrundelse.

For nogle grupper af ansatte gælder der særlige regler om, hvordan sager om ansættelsesretligt ansvar behandles. For tjenestemænd gælder for eksempel reglerne i tjenestemandsloven og i de (amts)kommunale tjenestemandsregulativer om tjenstligt forhør, og efter den særlige lov om undersøgelseskommissioner kan der nedsættes en egentlig kommission til at undersøge sager af ”almenvigtig betydning”. Det sidste vil typisk kun komme på tale ved særligt omfattende og komplicerede sager.

Der kan endvidere opstå spørgsmål om, i hvilket omfang den ansatte har pligt til at udtale sig, og om den ansatte har pligt til at tale sandt. Reglerne herom findes bl.a. i tjenestemandsloven og lov om undersøgelseskommissioner. De har til formål at sikre en balance mellem på den ene side hensynet til, at sagen kan blive tilstrækkeligt og korrekt oplyst, og på den anden side hensynet til, at den ansatte, der risikerer et tjenstligt ansvar, ikke bør være forpligtet til at afgive belastende oplysninger om sine forhold.

Et andet spørgsmål er, om den ansatte i tilfælde, hvor der ikke er iværksat særlige procedurer som for eksempel afholdelse af tjenstligt forhør eller nedsættelse af en undersøgelseskommission – men hvor der foreligger forhold, der kan rejse spørgsmål om ansættelsesretligt ansvar – har pligt til at give oplysninger til sine overordnede i myndigheden, der kan medvirke til, at den ansatte ifalder ansvar.

Det almindelige udgangspunkt er naturligvis, at offentligt ansatte er forpligtet til at give relevante oplysninger om deres tjenstlige forhold til bl.a. deres overordnede, og at disse oplysninger ikke må være urigtige eller vildledende.

I de særlige tilfælde, der er beskrevet her, gælder formentlig, at den ansatte vil kunne nægte at give oplysninger til sine overordnede, hvis oplysningerne kan afsløre forhold, der betyder, at den pågældende kan risikere at ifalde tjenstligt ansvar. Hvis den ansatte alligevel vælger at udtale sig, har den pågældende pligt til at sige sandheden.

Betydningen af den tid, der er gået – spørgsmålet om forældelse

Der er ikke fastsat regler om forældelse af ansættelsesretligt ansvar. Det betyder, at ansættelsesretligt ansvar principielt ikke kan forældes.

Det må dog ved vurderingen af, om der i den konkrete sag er grundlag for at gøre ansvar gældende, tillægges væsentlig betydning, hvor lang tid der er gået, siden begivenhedsforløbet fandt sted.

Spørgsmålet om, hvilken betydning den tid, der er gået, skal have for, om et tjenstligt ansvar gøres gældende, må bero på en konkret vurdering bl.a. af forholdets grovhed. I lyset af bl.a. hidtidig praksis skal der dog i almindelighed foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. 5 år tilbage i tiden.

Strafferetligt ansvar

Straffeloven har særlige regler om strafansvar for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv. Reglerne vedrører bl.a. bestikkelse, overtrædelse af tavshedspligten, misbrug af stillingen og grov pligtforsømmelse.

Reglerne om strafansvar for forbrydelse i offentlig tjeneste eller hverv findes i straffelovens kapitel 16 (§ 144 ff.).

Straffen for tilsidesættelse af disse bestemmelser er bøde eller fængsel afhængig af forseelsens grovhed.

For eksempel går strafferammen for en offentligt ansat, der ikke opfylder sine pligter eller gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse, fra bøde til 4 måneders fængsel, mens strafferammen for at modtage bestikkelse er bøde eller fængsel i indtil 6 år.

Med hensyn til spørgsmålet om forældelse af strafferetligt ansvar henvises til de særlige regler herom.

Spørgsmål om strafansvar for offentligt ansatte vil normalt kun komme på tale i tilfælde af meget grove tjenesteforseelser. Sager om strafansvar behandles ved domstolene efter de nærmere regler i retsplejeloven.

- Ansættelsesmyndigheden kan foretage en konkret vurdering af, om den ansattes adfærd – både under arbejdets udførelse og i fritiden - er acceptabel.
- Hvis den ansatte ikke overholder kravene til den forventede adfærd, kan ansættelsesmyndigheden gøre ansættelsesretligt ansvar gældende.
- Ansættelsesmyndigheden skal reagere hurtigst muligt efter at have fået kendskab til tjenesteforseelsen.
- Spørgsmål om overtrædelser af straffeloven behandles ved de almindelige domstole.

9. ANSATTES REAKTIONSMULIGHEDER

Hvis der opstår tvivl hos den ansatte - eller uenighed mellem den ansatte og ledelsen - om håndtering af en konkret situation, vil spørgsmålet typisk kunne løses ved en drøftelse mellem den ansatte og ledelsen, eller ved at ledelsen angiver, hvordan situationen skal håndteres. Det kan i visse tilfælde være naturligt også at forelægge spørgsmålet for et højere niveau i ansættelsesmyndighedens ledelse.

Langt de fleste tilfælde vil derfor blive løst uden at føre til en konfliktsituation mellem den ansatte og ledelsen.

Skulle der alligevel opstå en konfliktsituation, som indebærer at ledelsen gør et ansættelsesretligt ansvar gældende og pålægger den ansatte en sanktion, har den ansatte forskellige rettigheder og reaktionsmuligheder.

Hvis den ansatte pålægges en sanktion

De grundlæggende regler for myndigheders og ansattes optræden over for borgerne gælder også i forholdet mellem ansættelsesmyndigheden og den ansatte. En ansættelsesmyndighed, der vil pålægge den ansatte en sanktion, skal derfor overholde forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv., ligesom den ansatte har ret til en bisidder, for eksempel sin tillidsrepræsentant.

Hvis chefen/ansættelsesmyndigheden pålægger den ansatte en sanktion for ikke at overholde de adfærdskrav, der er knyttet til stillingen, har den ansatte, der er uenig i sanktionspålægget, forskellige muligheder for at søge afklaret, om den pålagte sanktion er berettiget.

Den ansatte kan for eksempel søge bistand hos sin faglige organisation eller eventuelt en advokat eller anden bisidder.

Den ansatte kan også benytte andre reaktionsmuligheder, for eksempel at klage til Folketingets Ombudsmand eller gå til domstolene.

Videregivelse af oplysninger om ulovlig forvaltning mv. (meddeleret)

En offentligt ansat har ret til frit at videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen og andre eksterne parter (for eksempel tilsynsmyndigheder eller Folketingets Ombudsmand) i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller andre kritisable forhold i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler. Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, vil disse kunne videregives i

tilfælde, hvor den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Den 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 vedkommendes ytringsfrihed.

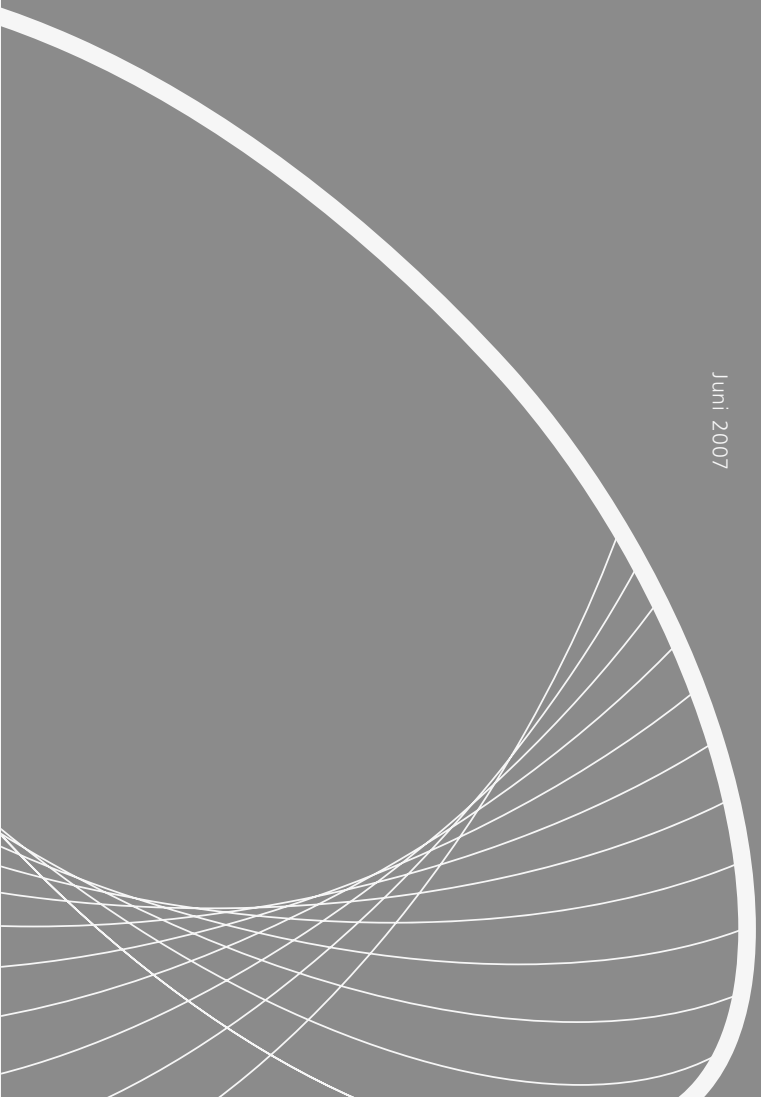
En retmæssig videregivelse af oplysninger - hvad enten dette sker internt eller eksternt - kan ikke danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

- Det er en god ide, at den ansatte og ledelsen søger tvivl om håndtering af en konkret situation afklaret ved en intern drøftelse af spørgsmålet.
- En ansættelsesmyndighed, der vil pålægge den ansatte en sanktion, skal overholde forvaltningslovens regler.
- Den ansatte kan benytte forskellige muligheder for at få afklaret, om en pålagt sanktion er uretmæssig.



God adfærd i det offentlige

Juni 2007



Referater af konkrete sager fordelt på sektorer mv.

Gengivelsen af de sager om offentligt ansattes ytringsfrihed, der er refereret i det følgende, er baseret på udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, afgørelser fra afskedigelsesnævn, oplysninger fra arbejdstagerorganisationerne og oplysninger fra medierne.

Beskrivelsen af de sager, der bygger på oplysninger fra medierne, giver ikke nødvendigvis et fuldstændigt billede af det passede, og Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen), KL og Danske Regioner er i en række tilfælde kommet med bemærkninger til mediernes fremstilling af disse sager. De offentlige arbejdsgiveres bemærkninger er gengivet i tilknytning til de enkelte sager.

Sundhed

1. På Facebook skrev en sygeplejerske om to hændelser på et Sygehus, som involverede patienter på den afdeling, hvor hun arbejdede. Sygeplejersken blev opsagt uden forudgående varsel, fordi ledelsen mente, at hun havde brudt sin tavshedspligt. Opsigelsen blev efterfølgende underkendt i afskedigelsesnævnet, idet de pågældende patienter ikke kunne identificeres på baggrund af det sygeplejersken havde anført (Afskedigelsesnævns sag FV 2010.0194).
2. I et hospitals interne pressestrategi stod der, at medarbejderne havde pligt til at være loyale over for hospitalet. Medarbejderne skulle huske dette, også når de for eksempel omtalte hospitalets ledelse, struktur eller ydelse over for presse, patienter eller andre. Afslutningsvis stod der, at det kunne have konsekvenser for medarbejderens ansættelse, hvis den pågældende optrådte illoyalt.

Efter en regionspolitiker stillede spørgsmål til sagen i regionen, tog hospitalet sagen ud af pressestrategien (Infomedia).
3. En hjemmesygeplejerske gik på tv og fortalte om sygeplejerskers gratis overarbejde. Sygeplejersken fik en irettesættelse af forvaltningschefen, og fik at vide, at udtalelsen var under al kritik og at kritikken af syge-

plejerskernes arbejdsforhold kan gå ud over kommunens muligheder for at tiltrække arbejdskraft og nye borgere (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra KL:

Kommunen bestrider fremstillingen, herunder at der er givet en irettesættelse. Beskæftigelsessidens repræsentanter i kommunens hovedudvalg anmodede den 4. april 2011 efter sygeplejerskens udtalelse på TV om, at kommunens "retningslinjer for pressekontakt" tydeliggjorde forskellen på at udtale sig på egne vegne og på kommunens vegne. Et enigt hovedudvalg tiltrådte forslaget.

4. En sygeplejerske udtalte sig kritisk om, at der var for få hænder til for mange patienter. Kritikken havde sygeplejersken rejst gentagne gange både internt på hospitalet og eksternt. Udtalelserne førte til to tjenstlige samtaler (Infomedia).
5. I et mødereferat sendt ud til personalet på et hospitals Traumecenter efter et personalemøde stod der: "Husk! Udtal dig aldrig til pressen eller andre medier. Henvis videre til ledelsen." Ifølge suppleanten for fællestillidsrepræsentanten på hospitalet opfattede flere sygeplejersker formuleringen som en krænkelse af deres ytringsfrihed (Infomedia).
6. Flere overlæger på psykiatriske afdelinger havde offentligt udtalt sig til Ugeskrift for Læger om psykiatriens tilstand, og herunder påpeget nødvendigheden af flere senge på de lukkede psykiske afdelinger.

Ledelsen i en region forlangte, at overlægerne skulle rapportere, hvad artiklen indeholdt, inden den blev publiceret. Hospitalets centerchef ændrede herefter et afsnit i artiklen, hvor en af overlægerne udtalte, at der skulle oprettes flere lukkede sengepladser (Infomedia).

7. En overlæge på en psykiatrisk afdeling udtalte sig kritisk i pressen om lukningen af 16 ud af 34 sengepladser, som han ikke fandt forsvarlig. Overlægen fik på grund af sin udtalelse i pressen en påtale fra ledelsen.

Regionen trak i 2007 efter en klage til Folketingets Ombudsmand påtalen tilbage. (Infomedia).

8. En sygeplejerske efterlyste i en kommentar i fagbladet Sygeplejersken, at de sygeplejerstuderende, hun mødte i sit job tog sig sammen.

Regionens sundhedsdirektør meddelte hende en påtale, fordi hun ikke burde have angivet sit ansættelsessted, og at nogle derfor kunne få det indtryk, at hun udtalte sig på hele hospitalets vegne (Infomedia).

9. En læge kritiserede i flere omgange offentligt en regions registrerings- og dokumentationskrav, ligesom lægen startede en underskriftsindsamling mod et nyt akkrediteringssystem. Lægen blev indkaldt til flere tjenstlige samtaler og blev bedt om at stoppe med at udtale sig. (Infomedia).

Undervisning

1. En lærer blev indkaldt til en tjenstlig samtale af en kommunaldirektør, fordi læreren på vegne af det samlede personale på skolen havde underskrevet et åbent brev til kommunaldirektøren med en kritik af ledelsens beslutning om at flytte skoleinspektøren på skolen til et job som pædagogisk leder på en lille skolefilial for de yngste elever. Læreren havde desuden deltaget i et interview herom.

Kommunaldirektøren indkaldte samme dag læreren til tjenstlig samtale. Ved den tjenstlige samtale skulle kommunaldirektøren og personalechefen deltage på kommunens side.

Lærerens fagforening ringede til kommunaldirektøren og meldte sin ankomst som bisidder for læreren og foreholdt kommunaldirektøren, at han var ved at bevæge sig ud i en retsstridig krænkelse af en offentlig ansats ytringsfrihed.

Den tjenstlige samtale blev herefter gennemført uden deltagelse af personalechefen. Kommunaldirektøren tilkendegav, at han blot ville forklare, at det gav ham problemer i forhold til det politiske system, når der stod sådanne ytringer i avisen. Han tilkendegav, at han ikke ville anfægte lærerens ytringsfrihed og gav udtryk for, at han ikke ønskede at gribe ind over for læreren. Der blev ikke udfærdiget noget notat til personalesagen, og der blev ikke udfærdiget referat af samtalen (sag fremsendt af FTF).

2. En professionshøjskole udsendte i forbindelse med visse budgetændringer en e-mail til 2.150 ansatte, hvori der stod, at der som tommelfingerregel ved spørgsmål om besparelser skulle henvises til rektor og direktørerne, men at alle kunne udtale sig om konsekvenserne i forhold til eget arbejds- og ansvarsområde (Infomedia).
3. En lærer og tillidsrepræsentant ved en teknisk Skole udtalte sig til pressen om skolens dårlige arbejdsmiljø. Skolens ledelse indledte derefter en fyringssag mod tillidsmanden, men fyringstruslen blev imidlertid trukket tilbage efter, at lærerne på skolen nedlagde arbejdet i protest (Infomedia).
4. En lærer i kommunen gav i en lokal ugeavis et interview, som blev bragt under overskriften "Et utrygt arbejdsmiljø". Læreren beskrev kritisk sine første år som lærer i kommunen og inklusionsdagsordenen. Skolelederen indkaldte læreren til en tilrettevisningssamtale. Citat fra referatet: "Du har samme ret til at ytre dig som alle andre i dette land. Hermed menes ytringsfriheden ifm. at være privatperson. Udtaler man sig som myndighedsperson, dvs. betoner sin stilling eller funktion ved skolen, kan udtalelserne måske bringe dig i konflikt med tavsheds- eller loyalitetspligt. Din loyalitetspligt ophører ikke, selvom du skifter job. Du har henvist til din stilling ved P skole og til tidligere ansættelser ved VK's skolevæsen. Du har henvist til situationer, som du kun kan have kendskab til, fordi du er ansat. Jeg finder din adfærd uhensigtsmæssig, og det foreholder jeg dig mit syn på. Din adfærd kan give anledning til, at der opstår følgevirkninger. Og følgevirkningerne kan blive så stærke, at de belaster samarbejdet mellem dig og din myndigheds ledelse. Fremadrettet henstiller jeg at du fremfører din kritik via skolevæsnets formelle fora."

Kommunen anerkendte efter intervention af lærerens fagforening, at læreren var i sin fulde ret til at fremkomme med de ytringer, som fremgik af artiklen, at der i skolelederens notat fra tilrettevisningssamtalen ikke fandtes forhold, som gav grundlag for en tilrettevisning, og at det var uberettiget at instruere læreren om at fremføre sin kritik via skolevæsnets formelle fora (sag fremsendt af FTF).

5. En lærer i en kommune sendte forud for lærerkonflikten et brev til KL, der bl.a. kritiserede folkeskolereformen og chefforhandleren for Kommunernes Kandsforening.

KL videresendte e-mailen til den kommune, hvori læreren var ansat. Kommunen skrev herefter til læreren, at kommunen på grundlag af ytringerne i mailen havde behov for, at læreren ved en afklarende samtale forklarede sine synspunkter.

Lærerens fagforening deltog i den afklarende samtale og fremførte, at indkaldelsen var et forsøg på at begrænse lærerens ytringsfrihed. Kommunen afviste at have til hensigt at begrænse ytringsfriheden eller at pålægge læreren sanktioner som følge af brevet. Kommunen havde alene indkaldt til samtalen for at høre, om læreren ville anerkende skoleledelsens og N Kommunes ledelsesmæssige beslutninger – altså ledelsesretten. Det kunne læreren bekræfte, og sagen blev derefter afsluttet. (Sag fremsendt af FTF).

6. På baggrund af elevklager blev en lærer, der også var tillidsrepræsentant, på en erhvervsskole indkaldt til tjenstlig samtale, som fik et længere efterspil med flere møder, hvor pågældende blev tilrettetvist. Med forbundets bistand blev dele af grundlaget for forløbet tilbagevist, og en trussel om bortvisning blev ændret til en påtale. Læreren var sikker på, at den reelle baggrund for den disciplinære sag var utilfredshed med, at han på møder med skolen havde talt kritisk om ledelsen, hvilket han skulle straffes for. Han kom i kontakt med en journalist fra FTF, som ønskede at skrive om hans sag. Dette undlod han imidlertid af frygt for nye repressalier (sag fremsendt af FTF).

Socialområdet

1. Lederen af et Familiecenter i en kommune kritiserede, at kommunen ville lukke Familiecenteret. På baggrund af denne kritik blev lederen indkaldt til møde på rådhuset med de implicerede chefer i Socialforvaltningen. Mødet blev imidlertid aflyst af cheferne i Socialforvaltningen (Infomedia).

2. En ansat ved et regionalt socialpsykiatrisk botilbud ville ikke skrive under på, at hun havde deltaget i AMU-kurser, som hun aldrig havde været på. Da forstanderen på institutionen ikke reagerede på hendes protester henvendte den ansatte sig til Undervisningsministeriet og senere til pressen. Undervisningsministeriet kom frem til, at den ansatte havde haft ret i sine protester. Den ansatte blev efterfølgende afskediget på baggrund af samarbejdsvanskeligheder (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra Danske Regioner:

Sagen handler efter regionens opfattelse om samarbejdsvanskeligheder og ikke ytringsfrihed. Retten i Kolding har den 19. oktober 2012 afsagt følgende dom: "Selvom [A] ved Undervisningsministeriets afgørelse fik ret i sin kritik af, at i hvert fald [botilbuddet] ikke havde haft ret til at oppebære tilskuddet, finder retten, at det under hensyn til det beskrevne sagsforløb, også uanset [As] langvarige ansættelsesforhold og gode udtalelser, var både sagligt og proportionalt at afskedige hende diskretionært efter tjenestemandregulativets § 26."

3. En teamleder udtalte sig i en tv-udsendelse kritisk om udviklingshæmmede borgeres forhold i en bank. Teamlederens fagchef - kommunens social- og sundhedschef - havde i to omgange forinden orienteret direktøren for sundhed og arbejdsmarked og social- og sundhedsudvalget om problemerne på e-mail. Fagchefen blev af direktionen i kommunen stillet til ansvar for teamlederens handling - blandt andet med en mistillidserklæring og en trussel om firing. Direktionen trak efter et lukket byrådsmøde erklæringen tilbage. (Infomedia)
4. En socialpædagog på en specialinstitution modtog en advarsel med den begrundelse, at pædagogen havde involveret forældre til beboere i en institution i en intern konflikt ved at have oplyst, at socialpædagogen var tjenestefritaget. Som dokumentation henviste regionen til oplysninger i et internt notat.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke – ud fra oplysningerne i sagen – kunne lægge til grund, at regionens centralforvaltning havde kendskab til notatet, da advarslen blev givet.

Ombudsmanden udtalte desuden at der ikke var belæg for at hævde, at socialpædagogen havde involveret forældre i en intern konflikt. At give en faktisk oplysning om en tjenestefritagelse var heller ikke illoyalt. Der var heller ikke tale om overtrædelse af tavshedspligten. Det grundlag, som advarslen byggede på, var derfor ikke tilstrækkeligt, og ombudsmanden henstillede, at sagen blev genoptaget.

Regionen fulgte ombudsmandens henstilling og trak advarslen tilbage. (FOB 2010 20-13)

5. En støttepædagog fortalte meget negativt en tidligere kollega om et bestemt barn, mens de kørte i bus.. Der blev ikke nævnt navne, stednavne eller tidsperioder ved samtalen i bussen. I bussen sad også en pige, som kendte støttepædagogen, fordi hun havde været støttepædagog for pigens lillebror. Hun kunne høre samtalen og var (fejlagtigt) sikker på, at det var hendes lillebror, der blev omtalt. Støttepædagogen fik en påtale af den kommune, hun var ansat i, fordi kommunen mente, at hun havde brudt sin tavshedspligt. Ombudsmanden var uenig i kommunens opfattelse af reglerne om tavshedspligt. Han mente ikke, at støttepædagogen brød sin tavshedspligt ved – i anonyme vendinger – at omtale et konkret barn i et offentligt forum. Han lagde vægt på, at det kun var dem, der i forvejen kendte barnet og de konkrete omstændigheder, der blev omtalt, der ville vide, hvem barnet var.

Ombudsmanden henstillede til kommunen at genoptage sagen og overveje, om der var grundlag for påtalen. Kommunen trak på den baggrund påtalen tilbage (FOB 2010 20-7).

Børn og Unge

1. En pædagogisk leder udtalte sig til et TV-program om visse negative aspekter ved et pasningsprogram og besparelser i den forbindelse. Kort tid efter blev vedkommende indkaldt til en samtale med sine overordnede (dagtilbudslederen og områdechefen), der anførte, at hun havde udtalt sig som leder og ikke som privatperson, og at hun burde have orienteret Børne- og Ungeafdelingen forinden.

På mødet anfører områdelederen, at en pædagogisk leder skal arbejde loyalt i.f.t. de beslutninger, som byrådet har taget. Den pædagogiske le-

der orienteres også om, at vedkommende som leder/ansat i kommunen skal sende en mail til orientering, når hun udtaler sig. Det nævnes også, at hun fysisk sad i institutionen, da hun udtaler sig, og at dette må betyde, at hun udtaler sig som leder.

Den pædagogiske leders fagforening anførte, at den pædagogiske leder havde udtalt sig som privatperson og ud fra sin personlige opfattelse og ikke på vegne af kommunen, men naturligvis ud fra den indsigt hun har i sin egenskab af leder på det pædagogiske område, og at den ansatte i denne situation ikke var forpligtet til at orientere kommunen.

Sagen blev afsluttet, da områdechefen svarede fagforeningen, at kommunen måtte medgive, at man som ansat må udtale sig kritisk, også selv om man befinder sig på sin arbejdsplads. Den pågældende leder havde således ikke optrådt illoyalt. (Sag fremsendt af FTF).

2. Direktøren for børne- og familieforvaltningen i en kommune skrev i en mail til kommunens daginstitutionsledere, at lederne kun måtte udtale sig om faktuelle forhold og intet andet. Mailen blev sendt ud efter, at en daginstitutionsleder havde udtalt sig kritisk om besparelser på daginstitutionsområdet til pressen. Borgmesteren udtalte efterfølgende, at budskabet i mailen ikke var i tråd med kommunens holdning til medarbejdernes ret til at udtale sig til pressen (Infomedia).
3. En pædagog på et selvejende fritidshjem udtalte, at forberedelsestiden på fritidshjemmet blev sløset væk på private indkøb og Facebook, og at konflikterne med lederen fyldte mere end børnene. Pædagogen blev afskediget, men fik efterfølgende 200.000 kr. i erstatning for uberettiget afskedigelse (Infomedia).
4. Lederen af en daginstitution skrev et læserbrev i en lokal avis, hvor hun kritiserede kommunens plan om at flytte en specialinstitution for handicappede børn ind under dagtilbudsloven. Lederen underskrev ikke læserbrevet som leder af en daginstitution, men som medlem af et politisk parti. Forvaltningschefen i kommunen sendte efterfølgende en e-mail til lederen, hvor han opfordrede hende til at genoverveje læserbrevet. Forvaltningschefen trak sin opfordring tilbage, efter lederens fagforening gik ind i sagen (Infomedia).

5. Lederen af en daginstitution skrev som privatperson et læserbrev, hvor hun kritiserede børne- og ungedirektøren for hans håndtering af en kommende sparerunde. Lederen angav ikke i læserbrevet, hvor hun arbejdede.

Kommunaldirektøren skrev efterfølgende i en e-mail til lederen, at hun havde begået karaktermord på børne- og ungedirektøren. I mailen skrev kommunaldirektøren også, at han håbede lederens medarbejdere viste større loyalitet over for hende, end hun viste til sin chef. E-mailen blev sendt til lederens arbejdsmail (Infomedia).

6. En dagplejer skrev en mail til børne- og familieudvalget med sine holdninger og bekymringer over udsigten til ændringer af dagplejestrukturen i kommunen. Dagplejeren blev herefter indkaldt til møde med lederen og blev opfordret til at skrive under på, at hun havde handlet illoyalt over for ledelsen (Infomedia).

Politi og forsvar

1. En vicepolitikommisær kritiserede på et borgermøde politidirektøren og manglen på resurser på en politistation. En uge efter fik vicepolitikommisæren besked på, at han med øjeblikkelig virkning skulle stoppe som leder af straffelovssektionen på politistationen. Det skete få måneder inden vicepolitikommisæren skulle pensioneres (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra Finansministeriet:

Rigspolitiet oplyser, at de ikke har kendskab til, at flytningen skulle have baggrund i den pågældende vicepolitikommisærs ytringer på et borgermøde som beskrevet. Rigspolitiet bemærker i den forbindelse, at polititjenestemænd stationeres i kredsen med tjenestested efter politidirektørens nærmere bestemmelse, og at rokeringer mellem tjenestestede i kredsen er helt sædvanlige – særligt på lederniveau.

2. I *FOB 2006.128* tog ombudsmanden stilling til et debatindlæg i et dagblad med kritiske kommentarer til sammenlægningen af forsvaret og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Indlægget var skrevet af chefen for en skole under redningsberedskabet. Efter at indlægget var offentliggjort, udtrykte forsvarsministeren i pres-

sen misbilligelse af indlægget og gav udtryk for tvivl om, hvorvidt det var foreneligt med skolechefens fortsatte ansættelse i Forsvarsministeriet. Samme dag bad ministeriet skolechefen om at redegøre for, om ministeriet fortsat kunne have tillid til, at han ville arbejde effektivt og loyalt for gennemførelsen af de politiske aftaler på forsvarsområdet.

Ombudsmanden fandt ikke, at der var påvist et sagligt grundlag for, at Forsvarsministeriet havde henvendt sig til skolelederen på baggrund af dennes lovlige ytringer. Tværtimod måtte henvendelsen, når den blev læst i sammenhæng med ministerens samtidige offentlige udtalelser, virke som et påtryk over for skolechefen. Ombudsmanden fandt det endvidere kritisabelt, at forsvarsministeren havde fremsat en klar misbilligelse af det forhold, at skolelederen havde offentliggjort kritiske kommentarer. Fremsættelse af en misbilligelse i anledning af en lovlig ytring fra en medarbejder måtte anses for en overtrædelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

I 2007 blev der indgået politisk forlig om at lukke skolen, og skolechefen blev afskediget med rådighedsløn (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra Finansministeriet:

Oplysningen om, at den politiske aftale om redningsberedskabet førte til lukning af skolen har intet med ombudsmandsagen at gøre, hverken substantielt eller tidsmæssigt.

3. En oberst kritiserede forsvarets ledelse og organisering, og udtalte sig kritisk om hærens opgaver i Afghanistan sammenholdt med dens økonomi, der ifølge obersten ikke var tilstrækkelig til opgaven.

Efter længere tids kontroverser med Forsvarets ledelse, blev obersten forflyttet til en anden stilling, hvor han ifølge eget udsagn skulle bestyre et lager (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra Finansministeriet:

Sagen er efter Forsvarsministeriets vurdering ikke en sag vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, idet der hverken i beordringen eller andet ses at være belæg for at sammenkæde oberstens brug af ytringsfrihed med forflyttelsen af ham til den konkrete stilling.

4. En oberst, der var leder af officerssskolen, udtalte sig gentagne gange kritisk om den nye officersuddannelse. Obersten blev efterfølgende forflyttet til andet arbejde (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra Finansministeriet:

Sagen er efter Forsvarsministeriets vurdering ikke en sag vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. De faktiske omstændigheder i sagen var følgende: Obersten, der var leder af en officersskole, udtalte ved et offentligt jubilæumsarrangement på skolen i sin egenskab af øverste chef for uddannelsen kritik af nogle politisk vedtagne ændringer på området. På grund af manglende tillid til, at obersten ville evne at gennemføre de planlagte ændringer af officersuddannelserne, valgte Forsvarsministeriet diskretionært at flytte obersten til en anden passende stilling i Forsvaret med hjemmel i arbejdsgivers almindelige ledelsesret.

Ældreområdet

1. En social- og sundhedsmedhjælper ansat som vikar i en kommune, udtalte sig kritisk om forholdene på et kommunalt plejehjem i et læserbrev. På baggrund af læserbrevet var hun efterfølgende uønsket som vikar i kommunen (Infomedia).
2. En social- og sundhedsassistent på et ældrecenter udtalte sig kritisk i pressen om forholdene på ældrecenteret og arrangerede herefter et stormøde for kolleger i kommunen. Herfor modtog hun en skriftlig advarsel (Infomedia).
3. En embedslæge udtalte ved et besøg på et bofælleskab for ældre kritik af, at de ansatte ikke måtte lade de demente boeres pårørende vide, at beboerne i perioder var uden opsyn om natten.

Kommunaldirektøren udtalte efterfølgende, at det måtte bero på en misforståelse, og at ledelsen på bofælleskabet havde ansvaret for at sikre, at personalet forstod instrukser givet på arbejdspladsen (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra KL:

Kommunen oplyser, at sagen er misvisende fremstillet. Kommunen bekræfter, at plejehjemmet ikke tilrettelagde nattevagten som besluttet. Embedslægens udtalelse foranledigede, at kommunen undersøgte sagen og fik sikret, at nattevagten blev varetaget på plejehjemmet som forudsat og normeret.

Tekniske områder

1. En tidligere brandkaptajn udtalte til pressen, at han var utilfreds med beredskabschefen, hvilket var grund til at medarbejderen havde trukket sig fra sin stilling som brandkaptajn. Vedkommende skulle som instruktør have undervist i håndtering af tilskadekomne, men i en mail fra beredskabschefen fik han besked om, at han som følge af udtalelsen til pressen, ikke længere ville blive benyttet som instruktør (Infomedia).

Forskning

1. En musikprofessor udtalte sig kritisk til pressen om forholdene på et musikinstitut på et universitet. Professoren fik en skriftlig advarsel af universitetet, hvor hun var ansat. Ifølge advarslen var udtalelsen med til at forhindre faglige diskussioner og dermed bringe fagets fremtid i fare. Derudover fulgte det af advarslen, at professoren fremover skulle holde en respektfuld og imødekommende tone over for kolleger, at der skulle være en konsulent til stede, når professoren deltog i møder, at professoren i løbet af sin arbejdsdag ikke måtte forlade universitetet, og at professoren skulle sige undskyld til flere kolleger. Derudover blev professoren pålagt ikke at omtale to konsulentrapporter om samarbejdet mellem kollegerne på instituttet. (Denne del af sagen er fra Infomedia)

Ombudsmanden valgte af egen drift af gå ind i sagen. Sagen endte imidlertid med, at der blev indgået forlig mellem universitetet og professoren, samtidig med at professoren opsagde sin stilling ved universitetet. Forliget betød, at universitetet frafaldt de krav, der blev stillet i advarslen, og ombudsmanden valgte efter en samlet vurdering derfor at standse sin undersøgelse af sagen (Folketingets Ombudsmand dok. nr. 12/00867-43/UL).

Bemærkninger til sagen fra Finansministeriet:

Referatet af sagen efterlader det indtryk af sagen, at medarbejderen fik en advarsel på grundlag af sine ytringer i pressen, hvilket universitetet bestrider.

Sagen handler efter universitetets vurdering om samarbejdsvanskeligheder. Konkret var der tale om, at professoren fik en advarsel på grund af betydelige samarbejdsvanskeligheder i forhold til både kollegaer og studerende.

Universitetet bestrider endvidere, at professoren var blevet påbudt ikke at udtale sig offentligt. Universitetet havde netop oplyst professoren om, at vedkommendes ytringsfrihed blev respekteret.

2. En forsker ansat ved et miljøundersøgelsesinstitut skrev et kritisk læserbrev om et konkret samarbejde, instituttet var involveret i. Forskeren blev indkaldt til samtale med direktøren, hvor hun fik en mundtlig advarsel med den begrundelse, at forskeren havde misbrugt det interne mailsystem. Advarslen blev trukket tilbage efter, at forskerens fagforening gik ind i sagen (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra Finansministeriet:

Universitetet bestrider, at forskeren under en samtale med direktøren fik en mundtlig advarsel. Forskeren blev under den nævnte samtale oplyst om, at hun ikke burde have ladet data, som var tilvejebragt ved en overtrædelse af instituttets interne regler (forskeren havde anvendt mailsystemet til en privat undersøgelse) indgå i forskerens åbne brev til ledelsen. Samtidig oplyste ledelsen, at det åbne brev var formuleret på en måde, der efterlod det indtryk, at forskeren udtalte sig på universitetets vegne og ikke på egne vegne. Endeligt præciserede ledelsen, at alle medarbejdere havde ret til at ytre sig som privatpersoner i overensstemmelse med instituttets formidlingspolitik.

Ifølge universitetet er det endvidere ikke korrekt, at årsagen til, at den påtænkte advarsel ikke blev effektueret, var at forskerens faglige organisation gik ind i sagen. Beslutningen om ikke at give advarslen blev derimod truffet fordi forskeren havde ændret sine udtalelser, således at det tydeligere fremgik, at hun fremsatte udtalelserne på egne vegne.

3. En forsker ansat ved en uddannelsesinstitution udtalte sig kritisk til pressen om arbejdsmiljøet på instituttet, og blev efterfølgende indkaldt til et møde med ledelsen. Ledelsen mente ikke, at der var nogen tillid tilbage mellem instituttets leder og forskeren, som på nogen måde kunne danne grundlag for et fortsat samarbejde. Forskeren kunne ifølge ledelsen derfor ikke længere arbejde på instituttet, og blev derfor forflyttet (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra Finansministeriet:

Sagen angår en forsker, der på baggrund af en trivselsundersøgelse udtalte sig kritisk til pressen om arbejdsforholdene på et institut.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ledelsen besluttede ikke at forflytte forskeren på baggrund af et sidste møde i sagen mellem forskeren og ledelsen, hvor det blev aftalt at slå en streg over hændelsen. Forskeren har siden arbejdet uden afbrydelse på samme institut.

4. En EU-forsker havde gentagne gange ytret sig kritisk over for regeringens aftale om øget grænsekontrol. Efter et møde med sin chef valgte hun at holde en pause fra at udtale sig i medierne. Ifølge mediernes kilder var denne beslutning ikke frivillig. (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra Finansministeriet:

Universitetet har oplyst, at EU-forskeren besluttede selv at holde en pause fra at udtale sig i medierne, hvilket forskeren har bekræftet i et tidligere offentliggjort interview.

Kultur

1. Tre journalister ansat hos DR havde alle offentligt kritiseret arbejdsforholdene og modtog efterfølgende alle tre varsling om afskedigelse. Afskedigelsesvarslet var begrundet i DR's dårlige økonomi. Journalisternes fagforbund udtalte, at der var tale om en hævnaktion fra ledelsens side (Infomedia).
2. En medarbejder på et museum havde kritiseret, at der på danske museer var mere fokus på oplevelser end på forskning, og at det også gjorde sig gældende for det museum, hvor hun selv var ansat. Umiddelbart efter at

debatindlægget var blevet offentliggjort, blev hun indkaldt af museets ledelse til en samtale om hendes loyalitet over for museet.

Ombudsmanden mente ikke, at der lå saglige grunde bag, at kvinden blev indkaldt til samtalen, derimod var reaktionen på debatindlægget egnet til at skabe usikkerhed hos de ansatte med hensyn til deres ret til at ytre sig offentligt. Dette var ifølge ombudsmanden i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed (FOB 2012-26).

3. En kommunal tjenstemandsansat bibliotekar sendte en mail til en række venner og bekendte med opfordring til at deltage i et debatmøde om fremtiden for kommunens biblioteker. Mailen blev sendt fra bibliotekarens arbejdsmail, men med en udtrykkelig tilkendegivelse af, at mailen var en personlig mail og ikke en officiel mail fra biblioteket.

Kommunen reagerede ved at give tjenstemanden en disciplinær irrettesættelse. Ombudsmanden kritiserede, at bibliotekaren fik en irrettesættelse. Ombudsmanden var ikke enig med kommunen i, at e-mailen kunne opfattes som sendt på vegne af kommunen, og han mente ikke at visse urigtige faktuelle oplysninger i e-mailen eller hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces kunne berettige irrettesættelsen. Kommunen meddelte på den baggrund bibliotekaren, at den tildelte irrettesættelse var bortfaldet i henhold til præmisserne i ombudsmandens udtalelse (FOB 2009 20-1).

Transport

1. En togfører havde efter aftale med personalebladets redaktion skrevet et debatindlæg som reaktion på et interview med transportministeren. Redaktionen på togførerens personaleblad afviste dog efterfølgende at trykke indlægget på grund af frygt for ministerens reaktion. (Infomedias).

Administration

1. Byplanchef i en kommune fik en skriftlig advarsel for illoyal optræden, efter at han i en mail til 31 byrådsmedlemmer havde kritiseret den igangværende fyring af kommunaldirektøren i kommunen. Byplanchefens fagforening krævede, at advarslen blev annulleret.

Advarslen blev senere trukket tilbage, da kommunen nåede frem til, at indholdet i mailen lå inden for grænserne af, hvad man som offentligt ansat må udtale sig om (Infomedia).

2. Chefen for en enhed, der bl.a. arbejdede med visse udsatte grupper, skrev i en mail til sine medarbejdere, at hvis medarbejderne blev kontaktet af en journalist, skulle de sige, at de ikke kunne udtale sig, da der var valg. Det gjaldt også faglige spørgsmål (Infomedia).
3. Oppositionen i en kommune kritiserede en kommunaldirektør for at anføre i pressen, at en kvalitetsreform lige nu var dårlig timing, fordi medarbejdere og chefer var ved at falde om af stress alene for at kunne garantere sikker drift over for borgerne. Borgmesteren afviste klagen.

Kommunaldirektøren følte, at hans ytringsfrihed var blevet krænket og udtalte, at han fremover ville veje hvert enkelt ord på en guldvægt eller helt undlade at gøre brug af sin ytringsfrihed. (Infomedia).

4. En kommunaldirektør kritiserede arbejdsmoralen blandt kommunalt ansatte, der bl.a. havde højt sygefravær.

Kommunaldirektøren, der nærmede sig pensionsalderen, blev efterfølgende indkaldt til hastemøde og indgik en fratrædelsesordning med sin borgmester. (Infomedia).

Bemærkninger til sagen fra KL:

Sagen handler ikke om ytringsfrihed, men om samarbejdsproblemer og forskelligt syn på, hvordan arbejdet skulle tilrettelægges i Økonomiudvalget i kommunen. Kommunaldirektøren, som havde siddet i stillingen i mange år, og den nyvalgte borgmester var helt uenige om, hvordan samarbejdet skulle tilrettelægges. Sagen blev afsluttet med en diskretionær afskedigelse, som kommunaldirektøren anerkendte, og en aftale om vilkår for kommunaldirektøren i forbindelse med den diskretionære afskedigelse.

5. En kommunalt ansat tillidsrepræsentant havde udtalt til pressen, at en del af kommunens medarbejdere var slidte på grund af en meget betydelig merarbejdspukkel efter en sammenlægningsprocedure.

Efterfølgende fik tillidsrepræsentanten en irettesættelse på baggrund af, at hun var illoyal og årsag til samarbejdsproblemer. Det fremgik også af irettesættelsen, at hun ikke fulgte beslutninger truffet af kommunens ledelse. Tillidsrepræsentanten fik endvidere at vide, at hvis hun udtalte sig til pressen (igen), kunne hun risikere at blive afskediget.

Advarslen blev, efter at tillidsrepræsentantens fagforening gik ind i sagen, trukket tilbage (Infomedia).

6. En medarbejder i en statslig myndighed gjorde i flere omgange sin leder og underdirektør opmærksom på, at et projekt efter medarbejderens opfattelse ikke fulgte lovgivningen på visse områder. Dette resulterede i en advarsel til medlemmet for illoyalitet. Advarslen blev efterfølgende trukket tilbage på baggrund af en klage fra medarbejderens fagforening. (Sag fremsendt af FTF).

Tværgående forhold

1. En kommune havde i en instruks skrevet til lederne i kommunen, at de ikke måtte udtale sig imod nogle besparelser, som kommunen havde vedtaget, heller ikke som privatpersoner. Kommunens kommunaldirektør blev efterfølgende spurgt om, hvilke sanktioner skolelederne kunne vente, hvis de prioriterede deres ytringsfrihed. I den sammenhæng blev kommunaldirektøren citeret for at svare: ”der vil formentlig ikke være nogen, men de får en dårlig karakter hos mig. De kan ikke tillade sig at tale med to tunger”.

Kommunen beklagede ordlyden i instruksens over for ombudsmanden, og at instruksens på den baggrund berettiget kunne læses som en instruks med det formål at indskrænke ledernes ytringsfrihed. Kommunen beklagede også formuleringerne i instruksens på sin hjemmeside og i en mail til samtlige ledere. Kommunen betonedede også, at det ikke var hensigten at indskrænke ytringsfriheden for hverken ledere eller andre medarbejdere i kommunen.

Ombudsmanden var enig i, at kommunens instruks var beklagelig og valgte ikke at foretage sig mere i sagen (FOB 2010 20-6).

Eksempler på enkeltpassager fra udmeldte politikker, vejledninger, personalehåndbøger mv. i den offentlige sektor

Bilaget er udformet efter samme principper som bilag 5 til betænkning 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser.

I det følgende er gengivet 20 udvalgte eksempler på udmeldte politikker mv.

Der er generelt foretaget en anonymisering med hensyn til myndigheden, hvorfor det alene vil fremgå, om der er tale om et ministerium (M), styrelse, institution eller lignende (SI), en myndighed, der hører under en region (R), eller en kommune (K). Dette er sket for at tage hensyn til diverse dokumenters karakter af interne retningslinjer mv. Dette gælder dog ikke gengivelsen af Finansministeriets Personaleadministrativ Vejledning (PAV) kap. 9, der er offentlig tilgængelig.

1. Finansministeriets Personaleadministrativ Vejledning (PAV) kapitel 9:

”Ytringsfrihed

Offentligt ansatte har som udgangspunkt samme frihed som andre til - på egne vegne - at deltage i den offentlige debat.

Det er almindeligt antaget, at det vil være i strid med censurforbudet i grl. § 77, hvis ansættelsesmyndigheden fx bestemmer, at den ansatte skal indhente ledelsens tilladelse til at udtale sig offentligt, eller at manuskripter skal forelægges for ledelsen inden offentliggørelse.

Den offentligt ansattes ytringsfrihed begrænses af de ovenfor nævnte regler om *tavshedspligt*.

Det er desuden almindeligt antaget, at den ansattes ret til at udtale sig om forhold vedrørende eget arbejdsområde er undergivet visse begrænsninger. Da der kun findes en sparsom domspraksis på området, er det dog vanskeligt med sikkerhed at beskrive gældende ret.

Det er almindeligt antaget, at den ansatte ikke er berettiget til at fremsætte bevidst *urigtige oplysninger om væsentlige forhold* inden for deres arbejdsområde eller udtrykke en åbenbart uholdbar vurdering. Udtalelser må endvidere ikke fremsættes i en urimelig grov form.

Der er desuden blevet anført, at offentligt ansattes ytringsfrihed i visse tilfælde må være begrænset af *hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne*.

Ombudsmanden har tilsluttet sig dette synspunkt. I FOB 1987.237 anføres det dog, at der kræves særlige, tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, og at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til *centralt placerede medarbejdere*, der deltager eller har deltaget i beslutningsprocessen.

Samme sted nævnes det desuden, at det vil kunne være af betydning, om udtalelserne fremsættes *før eller efter*, at en beslutning er truffet. Endelig nævnes det, at det i praksis er fast antaget, at offentligt ansatte har en videregående frihed til at udtale sig om *ressource-spørgsmål* inden for eget arbejdsområde.

Efter ombudsmandens opfattelse kan den *almindelige loyalitetspligt* over for arbejdsgiveren ikke begrunde en begrænsning i den ansattes ytringsfrihed, jf. FOB 1991.200.

Ombudsmanden har endvidere udtalt, at offentligt ansatte er berettiget til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden forinden at anvende de interne systemer (ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet).

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter alene situationer, hvor den ansatte optræder på egne vegne. I tilfælde, hvor den ansatte optræder på ansættelsesmyndighedens vegne, kan ledelsen bestemme, om en ansat skal udtale sig og i givet fald hvordan.”

2. Fra (R). Pressepolitik:

”Pressen er en vigtig samarbejdspartner, derfor ønsker (R):

- at bidrage til en fair og faktuel fremstilling af vores opgaver, vilkår og resultater

[... udeladt ...]

Ansvar

I Danmark har vi alle en grundlovssikret ret til at ytre os. Det betyder blandt andet, at man som medarbejder har ret til at udtale sig på egne vegne i pressen, men også at det skal være klart, hvornår man udtaler sig som privatperson, og hvornår man udtaler sig på regionens vegne.

Vi ser det som en del af et godt kollegialt fællesskab, at man orienterer såvel kollegaer som leder, og når det er relevant tillidsmandssystemet, om kontakter med pressen. Tanken er, at relevante omgivelser får mulighed for at kende og forholde sig til medarbejderens holdning.

[... udeladt...]

I større sager – der eksempelvis involverer flere hospitaler og virksomheder – bør man kontakte sin nærmeste ledelse, der herefter vurderer, hvem der skal orienteres. [... udeladt...]

[... udeladt...]

Offensiv pressekontakt

Pressesekretariatet kan inddrages, hvis man eksempelvis vil udsende en pressemeddelelse, tage direkte kontakt til en journalist eller invitere journalister til et arrangement, en konference, briefing eller lignende. Det er en god idé, at kontakten etableres så tidligt som muligt.

[... udeladt...]

Debatindlæg

Regionens forskellige hospitaler og virksomheder forventes at kunne tage initiativ til indlæg, kronikker eller kommentarer i aviser og fagblade med henblik på at kunne formidle, de mange gode historier organisationen rummer.

Det kan være en god ide at kontakte kommunikationsafdelingen på hospitalet eller virksomheden for sparring om målgrupper, medier og timing – og i hvilken form og længde indlægget bør skrives.”

[... udeladt ...]

3. Fra (K). Interne retningslinjer:

- ”Som offentligt ansat er man som alle andre borgere beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde

- Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat ytrer sig på egne vegne. Ledelsen kan således fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

- Når man derimod ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på egne vegne.

- Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for ansættelsesmyndighedens synspunkter, skal man i forbindelse med ytringer vedrørende ens eget arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

- Udgangspunktet er, at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne. Offentligt ansatte har således en udstrakt ytringsfrihed.

Ekstern kommunikation på egne vegne

- Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden: Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have en større skadevirk-

ning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse, og vil således ikke omfatte offentligt ansatte, hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere. Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer. Det ligger fast, at en offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at anvende de interne systemer, så som ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet. I en række tilfælde vil det dog - bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen - kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer.”

4. Fra (K). Overordnede personalepolitik:

”Ansatte har ret til at ytre sig frit og være kritiske over emner, som rører sig i kommunen. Vi ønsker medarbejdere, der tager aktivt del i samfundsdebatten. I sager inden for eget arbejdsfelt opfordrer vi dog til, at den ansatte også søger at påvirke sagen gennem konstruktiv debat med ledelse og kollegaer. Alt hvad der er omfattet af den enkeltes tavshedspligt, skal dog respekteres.”

Der skelnes mellem, om den ansatte udtaler sig som privatperson eller på vegne af (K) kommune. Hvilke ansatte, der udtaler sig på vegne af kommunen, er en ledelsesbeslutning, mens alle naturligvis har ret til at udtale sig som privatpersoner, så længe tavshedspligten respekteres.

I særlige tilfælde kan der dog af hensyn til kommunens interne beslutningsproces og funktionsevne være begrænsninger i de ansattes ytringsfrihed. Herunder følger nogle hovedpunkter.

- Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedr. sager indenfor den pågældendes eget arbejdsområde. Kommunens ansatte har samme

frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.

- Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende har været (eller er) aktivt medvirkende i beslutningsprocessen. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.

- Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden sagen er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.

- Det ligger i praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejderens fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

- Der kræves tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, og disse grunde vil normalt kun foreligge ved centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutningstilblivelse.”

5. Fra (K). Politik for adfærd på sociale medier:

”Politikken tager udgangspunkt i, at man som medarbejder også i privatlivet er repræsentant for (K) kommune. Derfor er det nødvendigt at tænke sig om, når man er aktiv på de sociale medier. De sociale medier er ikke et lukket privat forum. Som medarbejder er man forpligtet til at overholde sin tavshedspligt og kommunens IT-sikkerhedspolitik”

[...udeladt...]

Når Du færdes på de sociale medier...

- Dit ansættelsesforhold følger dansk lovgivning, herunder straffelovens og persondatalovens regler.
- Brug din sunde fornuft – tænk over, hvad du lægger ud på de sociale medier. Der er ingen fortrydelsesret.
- Ager på de sociale medier, som du gør på jobbet: Hav samme loyalitet overfor arbejdspladsen, kollegerne og ledelsen på de sociale medier, som du har i virkeligheden.
- Vær bevidst om det, du skriver, og dit ordvalg/ sprogbrug. Du må ikke komme med injurierende eller diskriminerende udfald.
- Respekter ophavsretten – spørg om lov inden du offentliggør information, oplysninger og billeder af andre.
- Når medarbejdere anvender de sociale medier arbejdsrelateret kommunikation/vidensdeling, gælder de almindelige forventninger i forhold til god tone.
- Det er ikke tilladt at publicere internt materiale og oplysninger fra (K) uden forudgående aftale med kommunen.
- Vær bevidst om indgåelse af venskaber. Venskaber på sociale medier kan gøre det vanskeligt at adskille roller med fx brugere/pårørende. Det skal altid være tydeligt, at det er (K) kommunes ansatte som medarbejdere, der er i kontakt med brugere og ikke den ansatte som privatperson.
- Venskaber på sociale medier mellem medarbejdere og borgere/pårørende kan endvidere sende det signal, at medarbejderne er tilgængelige og til rådighed hele døgnet, hvilket ikke er tilfældet.”

6. Fra (K). Interne retningslinjer for udtalelser til pressen for ledere og medarbejdere:

[... udeladt...]

”Åbenhed betyder lov til at udtale sig.

[... udeladt...]

Alle medarbejdere i (K) kommune kan derfor udtale sig til medierne på vegne af kommunen. De eneste krav er, at medarbejderen:

- Udtaler sig inden for sit fagområde og kender pågældende sags baggrund og sammenhæng.
- Kan stå inde for det han/hun siger.
- Gør det på en måde, så det ikke strider mod tavshedspligten.”

7. Fra (R). Kommunikationspolitik:

”Ekstern kommunikation

(R) opfordrer til, at medarbejderne står til rådighed for pressen og giver information, faktuelle oplysninger mm, når det handler om eget fagområde.

(R) ønsker at yde en aktiv indsats i forhold til medierne. Vi er åbne overfor henvendelser fra bl.a. pressen, og vi tager selv initiativer over for både presse og faglige tidsskrifter.

Målene er:

- At skabe forståelse af - og viden om – (R)s opgaver, vilkår og resultater.
- At vi medvirker til oplysning, forebyggelse og kvalificering af den offentlige debat.
- At (R) har en tydelig profil og høj synlighed i offentligheden som højt specialiseret hospital, hvor både patientbehandling og forskning er i international klasse.
- At (R) fremstår åbent, sagligt og udviklingsorienteret.
- At (R) også i udlandet er kendt for forskning, uddannelse og behandling på internationalt niveau.
- Medarbejdere og ledere, der har ansvar for et fagområde, kan udtale sig (R)s vegne om eget fagområde. Derudover har alle ansatte ytringsfrihed, også om forhold på deres arbejdsplads, men det er vigtigt at være tydelig om, hvornår man udtaler sig som privatperson, og hvornår man udtaler sig på (R)s vegne.
- Dog er åbenheden begrænset af offentligt ansattes tavshedspligt om personlige forhold.

- Vi er opmærksomme på, at nye digitale medier konstant vil tilbyde ændrede muligheder for at debattere, kommentere og ytre sig i alternative netværk i omverdenen. Den interaktion har vi fokus på, så vi løbende kan sikre såvel patienters, pårørendes og ansattes integritet.”

8. Fra (M). Medarbejderhåndbog:

”Ytringsfrihed

Som medarbejder i (M) har du ret til at deltage i den offentlige debat om alle (M)s forhold med såvel positive som kritiske synspunkter.

Det skal imidlertid klart fremgå, at disse synspunkter er fremsat på egne vegne, og de skal være af en karakter, der ikke strider mod din tavshedspligt som medarbejder eller den almindelige loyalitetsforpligtelse over for (M). Se ”Vejledning om god adfærd i det offentlige”.”

9. Fra (M). Retningslinjer for deltagelse i sociale medier:

”Som medarbejder kan du udtale dig og anvende sociale medier, så længe du kun udtaler dig, hvis du er faglig kompetent, og hvis det er relevant.

[...udeladt...]

Som udgangspunkt gælder samme retningslinjer for deltagelse i sociale medier, som når du udtaler dig til pressen. Det vil sige, at alle medarbejdere kan udtale sig og anvende sociale medier, så længe du kun udtaler dig, hvis du er faglig kompetent, og hvis det er relevant.

Afhængig af kontekst og indhold kan det være, at det, du konkret skriver, skal godkendes. Muligvis skal kontorchef, direktion og minister orienteres eller inddrages. Spørg din chef, hvis du er i tvivl. Overvej også, om det, du skriver, skal koordineres med andre i din enhed/styrelse eller i (M).

I sociale netværk er grænserne mellem det offentlige og det private og mellem det professionelle og det personlige ikke altid lige klare.

Bare ved, at folk kan identificere dig som ansat i staten, kan du skabe forventninger om din ekspertise og om (M)s, intentioner eller arbejde som sådan.

Retningslinjerne omfatter din deltagelse i sociale medier, når det sker direkte eller indirekte i din egenskab af medarbejder i (M) og dermed som repræsentant for ministeriet – i departementet eller i den styrelse, hvor du arbejder. Retningslinjerne omfatter dermed ikke situationer, hvor du utvetydigt optræder som privatperson og ikke sættes i forbindelse med dit arbejde. Retningslinjerne omfatter heller ikke situationer, hvor du administrerer eller modererer en kampagneaktivitet i sociale medier.

Hovedregler og indledende afvejninger

Når du som medarbejder i (M) deltager i sociale medier omemner, der angår (M)s arbejdsområder, er der en række hovedregler, som du skal følge:

1. Som udgangspunkt gælder samme retningslinjer for deltagelse i sociale medier, som når du udtaler dig til pressen. Det vil sige, at alle medarbejdere kan udtale sig og anvende sociale medier, så længe du kun udtaler dig, hvis du er faglig kompetent, og hvis det er relevant. Afhængig af kontekst og indhold kan det være, at det, du konkret skriver, skal godkendes.
2. Når du udtaler dig i sociale medier som privatperson, har du samme ytringsfrihed som alle andre.
3. Du kan kun udtale dig som privatperson, hvor ytringen kan adskilles fra din tjenstlige funktion. Der må ikke være mulighed for forveksling.
4. Selv hvor du udtaler dig som privatperson, skal du overholde værdighedskravet for offentlige ansatte (decorum). Det vil sige, at dine udtalelser skal ligge inden for den almindelige normalopfattelse.

Det er vigtigt, at du før og under din deltagelse gør dig følgende klart:

Medarbejder eller privatperson

Der vil være en række tilfælde, hvor det er oplagt, om du optræder som medarbejder i (M) eller som privatperson. F.eks. hvis du som medarbejder skriver et indlæg på en blog som led i dit arbejde og med angivelse af titel og ansættelsessted, så er der ingen tvivl om, at du her optræder som repræsentant på nettet. Omvendt hvis du f.eks. har din egen profil på et socialt medie, hvor der ingen oplysninger er om, hvor du er ansat, så vil du der alene optræde som privatperson. Sondringen bliver straks sværere, hvis du f.eks. har din egen profil på et socialt medie, og du i denne profil oplyser, hvor du er ansat, og hvad du arbejder med. Her kan det være vanskeligt for læserne af dine indlæg at afgøre, om du udtaler dig som medarbejder eller privatperson, og i nogle tilfælde vil de slet ikke kunne foretage denne sontring. F.eks. hvis en medarbejder på sin egen Facebook-profil angiver, at han er ansat i (M) og til daglig sidder med studenterklager.

[...udeladt...]

Privat eller offentligt medie

Du bør også være opmærksom på, om du reelt deltager i et offentligt tilgængeligt socialt medie eller udtaler dig i en privatsfære. Grænsen mellem, hvornår et socialt medie er et offentligt eller et lukket privat medie, kan være uklar og flydende. Du kan derfor ikke uden videre gå ud fra, at du kan udtale dig frit om arbejdsrelaterede emner, blot du befinder dig i et lukket privat forum, hvor du kun kommunikerer med særligt udvalgte personer.

Et eksempel på et forum, der i princippet er lukket, og hvor du kun skriver med dine ”venner”, er Facebook. Med knapt 3 millioner danske brugere kan Facebook dog ikke betegnes som et privat forum. Adgangen til at se andre brugeres udtalelser og billeder er kun beskyttet i det omfang, du som bruger selv har sørget for det. Du bør derfor også vurdere karakteren af selve det medie, du deltager i, når du skal vurdere, om du udtrykker dig i offentligt eller privat regi.

Decorum-kravet (loyalitetspligten)

Når du udtaler dig om forhold på din arbejdsplads, er du underlagt det såkaldte decorum-krav, altså et krav om at agere inden for en almindelig moralopfattelse.

Tavshedspligt og habilitetskrav

Når du deltager i sociale medier som medarbejder i ministeriet og udtaler dig om faglige emner i relation til dit arbejde, skal du sikre dig, at du holder dig inden for rammerne af forvaltningsloven og god forvaltningsskik. Det indebærer blandt andet, at du særligt skal iagttage reglerne om tavshedspligt og habilitet.”

10. Fra (M). Når du faciliterer en kampagne i sociale medier:

”Trin-for-trin-vejledning

1. Lyt

Hvilke sociale medier bruger målgruppen, hvad taler de om, og hvordan taler de? Ved at undersøge, hvordan din målgruppe bruger sociale medier, kan du ofte få gode idéer til, hvordan og hvad du skal kommunikere.

2. Definer mål og vælg kanal

Hvilke mål skal kommunikationen være med til at indfri? Er målet x antal idéer til nye indsatsområder, x antal venner/followers, x antal debatindlæg om et givent emne el.lign.? Vælg kanal(er), og definer et mål for hver kanal.

Koncern Kommunikation kan evt. hjælpe med at igangsætte en kommunikationsplan, hvor du forholder dig til kampagnens formål, budskab, målgruppe m.v.

3. Definer roller, ansvar og ressourcebehov

Hvem opdaterer, hvem monitorerer, hvem laver strategien, hvem måler effekten. Aftal rolle- og ansvarsfordeling på forhånd. Sørg for at afsætte ressourcer til at starte og løbende deltage i debatten. Det er vigtigt for, at din kampagne får succes med brugeraktivitet. Brugerne løber ikke dialogen i gang af sig selv. Overvej, hvordan du vil starte og løbende opdatere din dialog, og vær opmærksom på at slutte af på ordentlig vis i lyset af, at målgruppen har brugt tid på at deltage. Sørg for, at der er afsat ressourcer til hele processen. Husk også at afstemme forventninger med din målgruppe ved at præcisere mål og rammer, når du starter en debat eller kampagne. Så opnår du en forståelse fra målgruppen om, hvad

man gensidigt kan forvente af forløbet, og du undgår at skabe frustration og irritation blandt brugerne.

4. Sørg for konkrete spilleregler og god forvaltningsskik

Når du påtager dig rollen som vært for en debat/dialog, har du ansvaret for, at den overholder straffeloven, god forvaltningsskik osv. Derfor er det vigtigt, at du præciserer spilleregler og laver en disclaimer, inden kampagnen går i luften, så alle på forhånd kender takt og tone. Spilleregler og disclaimer er samtidig dit grundlag for evt. at kunne fjerne kommentarer. De konkrete spilleregler og disclaimeren afhænger af indhold og medie – spørg en jurist i din institution til råds om det juridiske spillerum. På [...udeladt...] kan du se et eksempel på et sæt spilleregler og en disclaimer, som du kan blive inspireret af.

5. Skab engagerende og relevant indhold

Overvej, om den tekst, du skriver, er åbent formuleret og opfordrer til svar. Tilskynd til kommentarer. Skriv om ting og emner, som giver din målgruppe værdi. Du har eksempelvis tilføjet værdi, hvis det, du skriver, kan hjælpe folk med at forbedre deres viden eller færdigheder, udvide deres netværk, løse problemer, eller forstå (M) bedre. Skriv til det medie og den målgruppe, du har valgt.

6. Forbered dig på fejl og uenigheder

Hvis du laver en fejl, så indrøm det, og skynd dig at rette fejlen. Hvis du ændrer i et indlæg, der er publiceret, er det vigtigt, at du gør opmærksom på, at du har rettet i teksten. Sandsynligvis har nogen set det, der stod der før, og du mister troværdighed, hvis du bare ændrer i teksten. Når debatten kører, risikerer du, at der kommer indlæg, som du ikke er enig i, eller som kan virke provokerende. Tag det ikke personligt, og lad være med at gå i dialog med personer, der bevidst forsøger at afspore og ødelægge debatten. Når du har præciseret rammerne for emnet, har du begrænset risikoen for, at diskussionen afspores, og du kan vælge at fjerne indlæg, der fører debatten ud på et sidespor. Spørg evt. jeres jurist til råds, før du fjerner et indlæg. Husk, at du skriver som ansat i (M), ikke privatperson.

7. Mål effekten og afslut

Mål resultaterne – løbende, og når du er færdig. Det er endvidere vigtigt, at du afslutter din kampagne/dialog ordentligt og tydeligt. Overvej derfor allerede ved opstart, hvordan og hvornår du vil afslutte.”

11. Fra (K). Adfærd i offentlig tjeneste – Hvad skal du være særlig opmærksom på som ansat i (K) kommune (eller som udfører opgaver efter aftale med (K) kommune):

”Fælles forpligtelse

(K) kommune vil gerne sikre, at kommunens kvalificerede og engagerede medarbejdere udfører arbejdet med høj kvalitet. Og at medarbejderen bidrager til, at kommunen og den offentlige sektor generelt opfattes som troværdig, effektiv og kompetent. Som en del af dette er god adfærd en forudsætning.

[... udeladt...]

Ytringsfrihed

Som alle andre borgere har du ytringsfrihed. Du er beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører dit arbejdsområde.

Det gælder, når man som offentligt ansat *ytrer sig på egne vegne*. Ledelsen kan fastsætte, hvem der må udtale sig på kommunens vegne, og give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser. Når du ytrer dig, må du derfor præcisere, når du ytrer dig på egne vegne.

Ytringsfriheden påvirkes i praksis af din tavshedspligt og krav til din værdighed. Det omtales i næste afsnit.

Endelig skal du også være opmærksom på, at du som medarbejder også har en informationspligt til at gøre din ledelse opmærksom på, hvis der inden for dit arbejdsområde er forhold som ikke overholder love og gældende forskrifter.

Tavshedspligt

Som offentligt ansat er du pålagt tavshedspligt. Du må ikke videregive fortrolige personoplysninger og andre tavshedsbelagte oplysninger, som du erfarer i dit arbejde.

[... udeladt...]

Tavshedspligten ophører ikke ved din fratræden.

Krav til din værdighed

Som ansat ved (K) kommune varetager du en offentlig tjeneste, som stiller krav til, at du optræder på en værdig måde, som er forenelig med tjenesten.

Værdighedskravet forudsætter, at du gennem din adfærd og ytringer viser dig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Kravet betyder, at der hverken i tjenesten eller uden for tjenesten er forhold, som gør dig uværdig til stillingen.

[... udeladt...]

Du skal som medarbejder være loyal over for din arbejdsplads. Det stiller krav til din omtale af arbejdsplads, kolleger og ledelse. Du må ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om forhold inden for dit arbejdsområde eller udtale dig i urimelig grov form.

[... udeladt...]

En tommelfingerregel er at bruge den sunde fornuft og overholde almindelige adfærdsnormer for anstændig behandling af både andre mennesker og arbejdspladsen.”

12. Fra (K). Retningslinjer – sociale medier:

”Gode råd om brug af sociale medier

- Den ansatte bør tænke meget over, hvad der lægges ud på sociale medier – der er ingen fortrydelsesret. Fx kræver Facebook kun et samtykke én gang for at bruge det udlagte indhold – nu og i fremtiden, også selv om den ansatte på et tidspunkt får slettet sin profil.

- Det er vigtigt at overveje, hvad der skrives om arbejdspladsen. Der kan let opstå tvivl om, hvorvidt den ansatte udtaler sig som repræsentant for arbejdspladsen eller som privatperson. Den ansatte

skal i begge tilfælde være opmærksom på ytringsfriheden såvel som loyalitetsforpligtelsen i ansættelsesforholdet.

- Den ansatte skal altid overveje, hvem man vil være ”venner” med, herunder om det er hensigtsmæssigt at være ”venner” med personer, der er en arbejdsmæssig relation til, fx kolleger, ledere, politikere, pårørende eller samarbejdspartnere.

Privat anvendelse af sociale medier i arbejdstiden skal begrænses mest muligt.”

13. Fra (K). God adfærd i (K) kommune:

”Offentligt ansatte er som alle andre borgere omfattet af grundlovens bestemmelser om ytringsfrihed.

Det betyder at du på egne vegne kan deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Det gælder også emner, der vedrører dit eget arbejdsområde.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man ytrer sig på egne vegne.

Når du ytrer dig på egne vegne, skal du ikke først indhente tilladelse til at ytre dig, og du behøver heller ikke orientere fx din nærmeste leder om ytringerne.

Du har også ret til at fremføre eventuel kritik uden først at anvende de interne systemer, såsom ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet.

Hvis der er risiko for, at offentligheden kan opfatte dine ytringer som synspunkter for (K) kommunes synspunkter, skal du præcisere, at du ytrer dig på egne vegne, hvis det drejer sig om dit eget arbejdsområde.

[... udeladt...]

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte.

- Du må ikke ytre dig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser.

-

- Du må heller ikke ytre dig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for dit eget arbejdsområde.
-
- Du må heller ikke ytre dig om oplysninger, du har fået i kraft af din ansættelse ved (K) kommune.
-
- Derudover må du i særlige tilfælde udvise tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører dit eget arbejdsområde. Det gælder af hensyn til din arbejdsplads' interne beslutningsproces og funktionsevne. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning om ytringen er fremsat før eller efter, at beslutningen er truffet.
- Den enkelte leder og medarbejder kan kontakte nærmeste leder, HR-afdeling eller Juridisk afdeling i konkrete sager, hvis der opstår tvivl om reglerne om ytringsfrihed.”

14. Fra (K). Ytringsfrihed og pressekontakt:

”2. Medarbejdernes ytringsfrihed

Offentlige ansatte er som alle andre borgere omfattet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed, hvor det bestemmes, at ”enhver er berettiget på tryk, i skrift og tale at offentliggøre tanker”, uden at der må indføres censur eller forbud.

Offentlige ansatte er som alle andre borgere undergivet visse begrænsninger i ytringsfriheden og må således ikke fremsætte freds- og ærekrænkende udtalelser. Herudover er offentligt ansatte begrænset af reglerne om tavshedspligt, der betyder, at man ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger jf. straffelovens og forvaltningsloven.

Medarbejdere i (K) kommune kan således som enkeltpersoner deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter i henhold til ytringsfriheden. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at man således udtaler sig på ”egne vegne”.

I næste afsnit beskrives retningslinjerne for, hvem der udtaler sig på kommunens vegne

(K) kommune har grundlæggende tillid til medarbejderne. Dette gælder også i forhold til medarbejdernes anvendelse af ytringsfriheden og i kontakten til pressen.

Justitsministeriets vejledning af 14.9.2006 anfører i den forbindelse

1. Hvis der er risiko for at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for kommunens synspunkter, skal man i forbindelse med ytringer vedrørende ens arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.
2. Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser, og heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger.
3. Centralt placerede medarbejdere/ ledere tæt på beslutningsprocessen må i særlige tilfælde udvise tilbageholdenhed med ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde.

I (K) kommune er det aftalt, hvordan samspillet mellem ledelse og medarbejdere foregår. Dette er bl.a. sket i MED-aftalen og personalepolitikken. Heri lægges op til åbenhed, ligeværdighed og loyalitet i dialogen og den gensidige information mellem ledelse og medarbejdere.

Det må derfor forudsættes, at medarbejderes eventuelle spørgsmål/kritik af forholdende på arbejdspladsen søges besvaret/løst i en konstruktiv dialog på den enkelte/relevante arbejdsplads enten direkte mellem leder og medarbejder(e), i MED-organisationen eller via tillidsrepræsentanten.

Dette understøtter de indgåede aftaler og fremmer en arbejdskultur, hvor ledelse og medarbejdere i gensidig respekt løser arbejdspladsens udfordringer i en konstruktiv dialog og skaber bedre trivsel.

3. Kontakt til pressen

Som et led i kommunens åbenhed overfor omverdenen har vi en interesse i, at fremstå som en åben, gennemskelig og udadvendt virksomhed. Vi skal alle være med til at kommunikere og signalere kommunens mål og værdier – være ambassadører for kommunen.

Det kan vi også gøre i relation til pressen, hvor den enkelte leder og medarbejder kan medvirke til, at kommunens service og aktiviteter kommunikeres på en konstruktiv måde.

Ofte vil pressen tage kontakt til en afdelingsleder eller en fagchef/direktør, men vi har den holdning, at hvis pressen henvender sig til en medarbejder, kan medarbejderen udtale sig om faktuelle forhold og give oplysninger om sit eget arbejdsområde.

Hvis medarbejderen/ lederen vurderer, at der ikke alene er tale om faktuelle forhold der vedrører den overordnede prioritering eller ligger ud over medarbejderens/lederens kompetenceområde, bør pressen henvises til nærmeste overordnede leder.

Såvel ledere som medarbejdere orienterer umiddelbart efter pressekontakten sin nærmeste overordnede leder, der vurderer, om der er behov for at orientere videre opad i ledelsessystemet – evt. til det politiske niveau.

I tilfælde hvor det vurderes, at en eventuel kommende presseomtale forventes at have ”kritisk karakter” er det en god ide, at direktøren også involveres i vurderingen af behovet for videre orientering. ”

15. Fra (R). Ytringsfrihed:

”Ytringsfriheden beskytter som udgangspunkt alle ytringer. Det gælder uanset om du ytrer dig på skrift, i tale, i billeder, i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg osv.

Der gælder dog visse begrænsninger for ytringsfriheden. Se information om begrænsninger i ytringsfriheden.

Udtalelser på egne vegne

Du har ret til på egne vegne at deltage aktivt i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter.

Friheden til at ytre sig gælder også emner, der vedrører dit arbejdsområde. Du må derfor gerne sige ja, hvis en journalist beder dig udtale dig på egne vegne om dit fagområde.

Generelt må alle medarbejdere i (R) ytre sig om sager i regionen. Men husk at understrege, at du udtaler dig på egne vegne.

Så længe du alene ytrer dig på egne vegne, skal du ikke have tilladelse eller orientere ledelsen, før du ytrer dig.

Udtalelser på vegne af en gruppe

Hvis en gruppe af medarbejdere deler en bestemt holdning, er det i orden at udpege en talsperson, der kan udtale sig på gruppens vegne. Det kan f.eks. dreje sig om politiske beslutninger, tilrettelæggelsen af arbejdet, m.v.

Husk at understrege, at du udtaler dig på egne vegne eller på vegne af gruppen, så der ikke opstår tvivl om, hvorvidt du udtaler dig på regionens vegne.

Udtalelser på vegne af afdelingen eller regionen

På din arbejdsplads eller i din afdeling kan der være fastsat regler om, hvem der må udtale sig på vegne af afdelingen eller på vegne af regionen. Der kan også være retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Du behøver ikke ledelsens tilladelse, men...

Du har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at orientere din ledelse.

Ofte vil det dog være hensigtsmæssigt først at rejse kritikken internt af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold du finder kritisable.

Nedskæringer eller andre ressourcespørgsmål

Du har en vidtgående frihed til at udtale dig om ressourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Du kan f.eks. skrive et læserbrev, hvori du på egne vegne eller som talsperson for en gruppe medarbejdere kritiserer regionens planer.

Husk at understrege, at du udtaler dig på egne vegne eller på vegne af gruppen, så der ikke opstår tvivl om, hvorvidt du udtaler dig på regionens vegne.

[...]

Begrænsninger i ytringsfriheden

Der gælder visse begrænsninger i ytringsfriheden.

- Du er begrænset af reglerne om tavshedspligt.
- Du må ikke ytre dig i en urimelig grov form.
- Du må ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for dit eget arbejdsområde.

Tavshedspligt

Vær opmærksom på, at du altid skal overholde reglerne om tavshedspligt. Det betyder, at du ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, som du bliver bekendt med som en del af dit arbejde i regionen.

Tavshedspligten gælder både under og efter ansættelsen. Bestemmelserne om tavshedspligt findes i forvaltningslovens § 27 og i straffelovens § 152 samt i Sundhedslovens § 40 om sundhedspersoners tavshedspligt.

[...]

Hensynet til den interne beslutningsproces og funktionsevne

Af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, skal der i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, som vedrører eget arbejdsområde.

Denne begrænsning gælder normalt kun i forhold til centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Begrænsningen har derfor især betydning for ansatte med nær tilknytning til ledelsen. Det kan have betydning, om ytringen fremsættes før eller efter en beslutning er truffet. En ytring kan have større skadevirkning, hvis den fremsættes før eller umiddelbart efter, at en beslutning er truffet, end hvis den fremsættes lang tid efter.

16) Fra (K). Kommunikationspolitik:

”Åbenhed betyder lov til at udtale sig.

(K) varetager opgaver for vores borgere. Derfor skal så meget af vores virksomhed som muligt foregå i fuld åbenhed. Alle medarbejdere i (K) kan derfor udtale sig til medierne på vegne af kommunen. De eneste krav er, at medarbejderen udtaler sig inden for sit fagområde og kender pågældende sags baggrund og sammenhæng kan stå inde for det han/hun siger og gør det på en måde, så det ikke strider mod tavshedspligten.

Der er tillid til, at medarbejderne selv kan vurdere, hvornår det, de udtaler sig om, er faktiske oplysninger eller mere en vurdering, som en anden bør svare på. Sådanne samtaler sendes videre til medarbejdere, der kan svare på dem. Det vil normalt være en fag- eller stabschef, direktionen, kommunaldirektøren eller borgmesteren – alt efter sagens karakter.

Det er vigtigt, at bemærke, at alle medarbejdere har ret – men ikke pligt til at udtale sig. Er man i tvivl, eller ønsker man ikke at udtale sig, har man til gengæld pligt til at sørge for, at journalisten kommer i kontakt med en, som kan og vil svare.

Den enkelte medarbejder har ytringsfrihed, men udtalelser skal ske med konduite.”

17) Fra (R). Kommunikationspolitik herunder ytringsfrihed:

”Det er væsentligt at skelne mellem udtalelser til medierne som privatperson og i embeds medfør. Grundloven sikrer os alle en vidtgående ytringsfrihed som privatpersoner. (R's) Kommunikationspolitik og retningslinjer regulerer ikke medarbejdernes private ytringsfrihed men alene de situationer, hvor vi udtaler os i embeds medfør – på (R's) vegne.

Det skal være klart for alle i de enkelte virksomheder, hvem der udtaler sig om hvad til medierne. Dette afklares i den enkelte virksomhed under hensyntagen til de særlige forhold, som karakteriserer virksomheden. Alle medarbejdere skal vide, hvad de gør, hvis

de bliver spurgt om noget, de ikke kan eller vil udtale sig om. Som medarbejder i (R) kan man i embeds medfør udtale sig om emner inden for sit fagområde, i overensstemmelse med den pågældende virksomheds retningslinjer for information. Der er tale om en ret, ikke en pligt. Er man i tvivl, eller ønsker man ikke at udtale sig, er det til gengæld en pligt at sørge for, at journalisten kommer i kontakt med en, som kan og vil svare. Efter kontakt med pressen orienteres nærmeste leder.

18) Fra (K). Personalehåndbog om kommunikation:

”Pressekontakt, ytringsfrihed og udtalepligt

For alle ansatte gælder nogle rettigheder og pligter i forbindelse med information og kommunikation. Som medarbejder skal du bl.a. overholde krav om at informere i henhold til lovgivningen, ligesom du skal overholde din tavshedspligt i forhold til fortrolige oplysninger om borgere, virksomheder m.m. Desuden skal du være særligt opmærksom på din ytringsfrihed og din udtalepligt.

[... udeladt...]”

Ytringsfrihed

I forhold til ytringsfrihed har offentligt ansatte samme rettigheder som alle andre. Det vil sige, at medarbejderne kan udtale sig til pressen som privatpersoner, men ikke om holdningsmæssige spørgsmål på kommunens vegne. Derudover skal medarbejderne selvfølgelig overholde de gældende regler om tavshedspligt.

Udtalepligt

I forhold til udtalepligt gælder, at medarbejderne ikke har pligt til at udtale sig til pressen og derfor skal vide, hvad de gør, hvis de bliver spurgt om noget, de ikke kan eller vil udtale sig om. Har en medarbejder udtalt sig til pressen, er det hensigtsmæssigt, at vedkommende informerer sin leder og kommunikationsteamet om dette.”

19) Fra (M). Personalepolitik:

”Ytringsfrihed.

Offentlige ansatte har som alle andre borgere ytringsfrihed. Dette gælder for alle former for ytringer, som f.eks. faglige beskrivelser og synspunkter, politiske holdninger, gengivelse af faktiske forhold osv.

Denne ytringsfrihed gælder, når man som offentligt ansat ytrer sig på egne vegne, og man skal i forbindelse med ytringer vedrørende ens eget arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Man må dog ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger.

Det henvises endvidere til Justitsministeriets vejledning om offentlige ansattes ytringsfrihed fra september 2006. Du kan læse mere om offentlige ansattes ytringsfrihed på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside via dette link.”

20) Fra (K). Vejledning om medarbejdernes adgang til at ytre sig offentligt, herunder udtale sig til pressen:

”Som udgangspunkt har medarbejderne ligesom alle andre borgere en grundlovssikret ytringsfrihed.

Imidlertid må der for medarbejderne, af hensyn til tavshedspligt, loyalitetspligt, regler om decorum (sømmelig optræden) samt af hensyn til kommunens interne beslutningsprocesser og funktionsevne, gælde visse begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt, herunder i adgangen til at udtale sig til pressen.

Retningslinjer

1. Bestemmelserne om tavshedspligt i forvaltningsloven skal under alle omstændigheder respekteres, såvel mens man er ansat i (K) som efter ansættelsens ophør. Er man i tvivl om, om et dokument eller en oplysning er undergivet tavshedspligt, må man henvende sig til sin overordnede.
2. Før man udtaler sig, må man gøre op med sig selv og offentligt klart tilkendegive, om man udtaler sig som medarbejder i (K) på kommunens vegne, som tillidsrepræsentant eller sikkerhedsrepræsentant på

en gruppe medarbejderes vegne eller som privatperson på egne vegne.

3. ***Udtaler man sig på kommunens vegne***, kan man normalt frit give faktuelle oplysninger om sit eget ansvarsområde, dog uden at krænke tavshedspligtbestemmelserne.

Man må derimod afholde sig fra offentligt at tilkendegive personlige meninger om politikernes beslutninger, kommunens service eller den kommunale forvaltnings interne arbejdsforhold.

Bliver man af en journalist bedt om at udtale sig om en kollegas eller en overordneds ansvarsområde, må man henvise journalisten til at rette henvendelse til rette vedkommende.

Er man i tvivl om hvad man skal svare en journalist, må man henvise journalisten til sin overordnede.

Hvis man som medarbejder har haft kontakt til en journalist, forventes det, at man umiddelbart herefter orienterer sin overordnede.

4. ***Udtaler man sig som tillidsrepræsentant eller sikkerhedsrepræsentant*** kan man frit udtale sig om arbejds-, personale og samarbejdsforhold henholdsvis sikkerheds- og sundhedsforhold for den gruppe medarbejdere, hvis interesser man er valgt til at varetage, dog uden at krænke eventuelle tavshedspligtbestemmelser og uden at krænke de forpligtelser, man som tillidsvalgt har, til at medvirke til at fremme og vedligeholde gode og rolige arbejdsforhold.

5. ***Udtaler man sig som privatperson***, kan man frit udtale sig om sager, som man ikke har berøring med i sit daglige arbejde.

Ytrer man sig som privatperson om sit eget område, må det ske på en saglig og fyldestgørende måde. Man må ikke give bevidst urigtige oplysninger eller fortie væsentlige oplysninger, så man giver et urigtigt eller ufyldstgørende indtryk af det, man udtaler sig om.

Man kan frit udtale sig om sine egne, helt personlige løn-, ansættelses- og arbejdsforhold, dog uden at krænke tavshedspligtbestemmelserne.

En medarbejder uden ledelsesansvar har en videre adgang til at udtale sig som privatperson end en medarbejder med ledelsesansvar.

6. Hvad enten man udtaler sig som medarbejder, tillidsrepræsentant, sikkerhedsrepræsentant eller privatperson, forventes det at ske navngivet og i en passende form.
7. I tvivlstilfælde fortolkes nærværende vejledning af Direktionen.”



Dato: 20. december 2013
Kontor: Statsrets- og Menneskeretskontoret
Sagsbeh: Jacob Christian Gaardhøje
Sagsnr.: 2013-750-0135
Dok.: 1015391

KOMMISSORIUM

for

Udvalg om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

1. Det fremgår af regeringsgrundlaget *Et Danmark, der står sammen* fra 2011, at regeringen vil sikre, at offentligt ansatte oplever, at de har mulighed for at ytre sig, hvis forholdene ikke er i orden – uden konsekvens for den enkeltes fremadrettede karrieremuligheder.

Regeringen ønsker en samlet tilgang til spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed. Regeringen nedsætter derfor et bredt sammensat sagkyndigt udvalg, som skal have til opgave at se på de spørgsmål, der knytter sig til offentligt ansattes ytringsfrihed.

2. Offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret har tidligere været gjort til genstand for overvejelser i det udvalg om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, som Justitsministeriet nedsatte i juni 2004.

Udvalget afgav i april 2006 betænkning nr. 1472/2006. Betænkningen indeholder en redegørelse for reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret samt for praksis på disse områder. På baggrund heraf fremkommer udvalget med sine overvejelser og anbefalinger med hensyn til dels spørgsmålet om en yderligere lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed samt vurdering af behovet for information mv. om retten til at ytre sig, dels spørgsmålet om indførelse af nye regler om offentligt ansattes meddeleret i forhold til pressen og andre eksterne parter.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

I forhold til disse spørgsmål fandt et flertal i udvalget, at der ikke var grundlag for at anbefale ny lovgivning på området, men at der burde udarbejdes en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Et mindretal i udvalget fandt, at der burde ske en lovregulering af området.

Som opfølgning på udvalgsarbejdet udsendte Justitsministeriet i september 2006 en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, der blev sendt til statslige, regionale og kommunale arbejdspladser. Den daværende Personalestyrelse (nu Moderniseringsstyrelsen) under Finansministeriet udsendte endvidere i juni 2007 en vejledning om god adfærd i det offentlige, som blev udarbejdet sammen med KL og Danske Regioner.

3. Siden afgivelsen af betænkning nr. 1472/2006 har offentligt ansattes ytringsfrihed og hermed forbundne spørgsmål i flere omgange været gjort til genstand for overvejelser i bl.a. den offentlige debat.

3.1. Folketinget har bl.a. drøftet offentligt ansattes ytringsfrihed som led i behandlingen af beslutningsforslag B 59 i Folketingssamlingen 2007/08 og B 64 i samlingen 2009/10.

Beslutningsforslagene lagde bl.a. op til, at der skulle etableres et centralt, uafhængigt nævn, som offentligt ansatte kunne henvende sig anonymt til og få rådgivning og støtte om benyttelse af ytringsfriheden vedrørende forhold på arbejdspladsen. Nævnet skulle også videreudvikle metoder til at skabe og forbedre den åbne dialog i den offentlige sektor.

Beslutningsforslag B 64 lagde herudover op til at indføre omvendt bevisbyrde i sager, hvor offentligt ansatte afskediges mv. efter en offentlig ytring. Reglen ville betyde, at det i sådanne tilfælde påhvilede arbejdsgiveren at godtgøre, at afskedigelsen ikke skyldes den ansattes lovlige ytringer.

Beslutningsforslagene blev ikke vedtaget.

3.2. Farum-kommissionen, der blev nedsat i 2003 med henblik på at undersøge kritisable forhold i Farum Kommune i perioden fra 1990 til 2003, afgav sin beretning den 12. april 2012.

I beretningen anfører Kommissionen bl.a., at den ikke finder grundlag for at anfægte (flertallets) konklusioner i betænkning nr. 1472/2006 fra udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, men at forløbet i Farum-sagen kan give anledning til genovervejelse af behovet for lovgiv-

ning om meddeleret og – navnlig – ansættelsesretligt værn og i den sammenhæng, om vejledninger og etiske regler rækker.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 8. maj 2013 sin beretning om Farum-kommissionens beretning. Det fremgår bl.a. af beretningen, at Justitsministeriet vil se på behovet for lovgivning om meddeleret og – navnlig – ansættelsesretsligt værn og i den sammenhæng, om vejledninger og etiske regler rækker.

3.3. Det har også været oppe i debatten, om der generelt bør indføres såkaldte ”whistleblowerordninger”.

Dette skal formentlig ses i lyset af, at der i de seneste år navnlig i den private sektor, men også i et vist omfang i den offentlige sektor, ikke mindst hos kommunerne, er – eller overvejes – etableret whistleblowerordninger. Sådanne ordninger etableres normalt på administrativt grundlag, men der er også enkelte eksempler på, at der er etableret whistleblowerordninger via lovgivningen, jf. bl.a. loven om socialtilsyn.

De relativt få whistleblowerordninger, der på nuværende tidspunkt findes inden for den offentlige forvaltning, er så vidt ses af forskellig karakter. Størstedelen af ordningerne synes dog bl.a. at være karakteriseret ved, at ansatte inden for den pågældende myndighed har mulighed for anonymt at indberette ulovligheder og alvorlige uregelmæssigheder, der er foregået i myndigheden, til en særlig enhed eller lignende, som typisk er en del af myndigheden. Men der findes formentlig også andre former for ordninger på området.

Som det også har været fremme i debatten, knytter der sig en række væsentlige spørgsmål til etableringen af en whistleblowerordning. DJØF har således i en nylig henvendelse til justitsministeren opfordret regeringen til at tage initiativ til en analyse af behovet for whistleblowerordninger i den offentlige sektor, herunder at afdække indretning, funktion og konsekvenser af eventuelle ordninger.

4. Udvalget skal på den anførte baggrund have til opgave at belyse og vurdere de spørgsmål, der knytter sig til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Med afsæt i betænkning 1472/2006 skal udvalget redegøre for reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, herunder navnlig udviklingen i praksis på området siden 2006. Udvalget skal ligeledes redegøre for

erfaringerne med offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed og meddeleret siden 2006, herunder erfaringerne med de tiltag, der blev iværksat på baggrund af betænkning 1472/2006.

Udvalget skal i lyset heraf vurdere, om der er behov for lovgivning på området, herunder om der bør ske en lovfæstelse af gældende ret om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Udvalget skal endvidere vurdere, om der kan være behov for en styrket informations- og rådgivningsindsats eller for at iværksætte andre administrative tiltag med henblik på at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed, og hvordan dette i givet fald vil kunne ske. Det forudsættes, at udvalget i forbindelse med sine overvejelser inddrager de synspunkter og forslag, som har været fremført siden 2006, jf. ovenfor under pkt. 3.

Hvad særligt angår whistleblowerordninger skal udvalget have til opgave at foretage en kortlægning af, hvilke ordninger der på nuværende tidspunkt findes i den offentlige forvaltning. Udvalget skal i den forbindelse beskrive de nærmere rammer, som disse ordninger etableres indenfor, samt redegøre for erfaringerne med ordningerne.

Udvalget skal på baggrund heraf belyse fordele og ulemper ved r-ordninger i den offentlige forvaltning og i forlængelse heraf vurdere behovet for sådanne ordninger. Udvalget skal i den forbindelse pege på, hvilke generelle retningslinjer der i givet fald vil kunne opstilles med hensyn til indretning, funktion og konsekvenser af eventuelle whistleblowerordninger. Udvalget skal ligeledes overveje, om der bør ske en lovregulering af området.

Det forudsættes, at udvalget i forbindelse med sine overvejelser i relevant omfang inddrager internationale erfaringer.

Udvalget skal så vidt muligt afslutte sit arbejde i efteråret 2014.

5. Udvalgets medlemmer udpeges af justitsministeren og sammensættes på følgende måde:

Formand

2 repræsentanter fra universiteterne

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Danske Mediers Forum

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra KL

- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Danske Regioner
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra FTF
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Landsorganisationen i Danmark (LO)
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Akademikerne (AC)
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra DJØF
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Folketingets Ombudsmand
- 1 repræsentant for Statsministeriet
- 1 repræsentant for Finansministeriet
- 1 repræsentant for Justitsministeriet
- 1 repræsentant for Social-, Børne- og Integrationsministeriet
- 1 repræsentant for Datatilsynet

Udvalgets sekretariatsfunktioner varetages af Justitsministeriet i samarbejde med Finansministeriet.

