



Folketingets Kommunaludvalg

Dato: 18. juni 2010

**Under henvisning til Folketingets Kommunaludvalgs brev af 20. april 2010 følger hermed Indenrigs- og Sundhedsministerens endelige svar på spørgsmål nr. 108 (KOU Alm. del).
Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Rasmus Prehn (S)**

Ministeren

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tlf. 72269000

Fax. 72269001

E-mail sum@sum.dk

www.sum.dk

Dato:

J.nr. 2010-2557

Spørgsmål nr. 108:

"Er ministeren parat til at se på muligheden for at indføre en whistleblowerordning i det offentlige?"

Svar:

Jeg har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet bidrag fra Justitsministeriet. Justitsministeriet udtaler i den anledning:

"1. Justitsministeriet har ved en såkaldt whistleblowerordning forstået en ordning, der vedrører offentligt ansattes mulighed for at videregive oplysninger til pressen eller andre eksterne parter om eventuelle ulovligheder eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning. En sådan ordning betegnes i almindelighed meddeleret for offentligt ansatte.

Om spørgsmålet om offentligt ansattes meddeleret kan Justitsministeriet oplyse følgende:

Spørgsmålet var genstand for arbejdet i udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, som regeringen nedsatte i juni 2004, og som med højesteretsdommer Jens Peter Christensen som formand i april måned 2006 afgav betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte.

Den nævnte betænkning indeholder (side 101 ff.) en udførlig beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes adgang til at videregive oplysninger om ulovligheder mv., herunder spørgsmålet om den ansættelsesretlige beskyttelse og tilkendelse af økonomisk kompensation samt om de ansattes

adgang til anonymitet i forbindelse med videregivelse af de nævnte oplysninger.

Af betænkningen fremgår det, at offentligt ansatte efter de gældende regler – 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.

Endvidere fremgår det, at bestemmelsen i straffelovens § 152 e efter udvalgets opfattelse fastslår, at offentligt ansatte har en "meddeleret", hvis den ansatte er forpligtet til at videregive fortrolige oplysninger, eller i tilfælde hvor den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

For så vidt angår spørgsmålet om sikring af den ansattes anonymitet fremgår det, at det forhold, at offentlige myndigheder ikke må indhente oplysninger – hverken eksternt eller internt – som led i en sagsoplysning, hvis der ikke er et sagligt grundlag herfor, efter udvalgets opfattelse formentlig indebærer, 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.

Herudover fremgår det, at offentligt ansatte efter den gældende retstilstand er 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. Endelig fremgår, at såfremt den offentligt ansattes ytringer eller videregivelse af oplysninger desuagtet får sådanne uberettigede ansættelsesretlige konsekvenser, følger det af den gældende retstilstand, at den ansatte kan tilkendes en erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

Som det fremgår af det anførte, er der allerede i dag en adgang for offentligt ansatte til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

2. Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret overvejede i øvrigt nøje, i hvilket omfang der kunne peges på et behov for indføre nye regler i lovgivningen om offentligt ansattes meddeleret, herunder i forhold til spørgsmålet om ansættelsesretlig beskyttelse (jf. betænkningen, side 222 ff.). Udvalgets overvejelser og anbefalinger herom er sammenfattet således i betænkningen, side 44 ff.:

”Udvalgsflertallet finder ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddelelser, idet en sådan allerede fremgår af de gældende regler. Dette gælder både i relation til spørgsmålet om den ansattes adgang til at videregive oplysninger og i relation til spørgsmålene om ansættelsesretlig beskyttelse og tilkendelse af økonomisk kompensation. Den gældende retstilstand må endvidere i praksis antages i tilstrækkeligt omfang at beskytte den ansattes identitet, hvis denne ønsker at forblive anonym.

Udvalget skal samtidig fremhæve, at offentligt ansatte – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikkefortrolige oplysninger – har en vidtgående adgang til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

Udvalget har dog overvejet, i hvilket omfang det ville være muligt i en samlet form at lovfæste reglerne om offentligt ansattes meddelelser, herunder i hvilket omfang en sådan lovfæstelse ville have en vejledende værdi. 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 ville imidlertid kunne have en signalværdi, der ville kunne medvirke til at skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes meddelelser, og en sådan bestemmelse kunne måske derved også stimulere offentligt ansattes benyttelse af deres meddelelser.

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 forhold må der meddeles oplysninger om, 4) de nærmere betingelser for videregivelsen, og 5) hvilke oplysninger må videregives.

Det centrale spørgsmål ved en sådan regulering ville være afgrænsningen af de tilfælde, hvor meddelelserne udløses (de ovenfor nævnte punkt 3 og 4). En afgrænsning heraf ville imidlertid være forbundet med betydelige vanskeligheder.

Efter udvalgets opfattelse ville en regulering af den omhandlede karakter ikke give nogen nærmere vejledning om, hvornår meddelelserne udløses i konkrete situationer. Dette vil netop være meget afhængig af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, som der ikke ville 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 bedre vejledning om, hvornår videregivelse af fortrolige oplysninger må anses for berettiget, end bestemmelsen i straffelovens § 152 e.

Udvalget har endvidere set på de svenske regler, der er udtryk for en mere generel offentliggørelsesordning i relation til medierne. Den svenske retstilstand afviger indholdsmæssigt hovedsageligt fra den danske derved, at offentligt ansatte i et vist omfang har ret til at videregive fortrolige oplysninger til medierne, også selvom dette ikke sker til berettiget varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv.

Overvejelser om indførelse af en tilsvarende fri adgang til at videregive visse typer af fortrolige oplysninger til medierne, ville nødvendiggøre en nærmere afvejning af, i hvilket omfang samfundets interesse i, at fortrolige oplysninger kan videregives i de omhandlede tilfælde, er mere tungtvejende end de interesser, der ligger bag reglerne om tavshedspligt. Dette ville fordrer en tilbunds gående og udførlig gennemgang af de mange forskellige hensyn, som ligger bag tavshedspligt-reglerne.

Udvalget har ikke foretaget en sådan udførlig gennemgang, men finder det vanskeligt at pege på et reelt behov for indførelse af en fri adgang til at videregive visse typer af fortrolige oplysninger til medierne. Udvalget skal herved pege på, at der i mange tilfælde vil kunne gives offentligheden meddelelse om eventuelle misforhold hos forvaltningen, uden at det fordrer videregivelse af fortrolige oplysninger.

Udvalget skal tillige understrege, at selv i tilfælde, hvor der er tale om fortrolige oplysninger, vil sådanne oplysninger kunne videregives til medierne mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2. Det må antages, at dette vil kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at indførelse af en ordning svarende til den svenske næppe vil have betydning for omfanget af offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleret. Udvalget skal herved også henvise til, at offentligt ansatte i Sverige ikke synes at benytte deres meddeleret i videre omfang, end tilfældet er i Danmark.

Det er generelt udvalgets vurdering, at det næppe har været manglen på en lovfæstet meddeleret, der i visse sager har været årsagen til, at der ikke på et tidligere tidspunkt er tilgæet offentligheden informationer om misligheder. 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 betonedede 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 frygten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygten for karrieremæssige konsekvenser er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en nærmere lovregulering af en meddeleret. Udvalget skal herved også henvise til, at offentligt ansatte i Sverige – hvor der findes en nærmere regulering af spørgsmålet om meddeleret – som nævnt ikke synes at benytte deres meddeleret i videre omfang, end tilfældet er i Danmark.

Udvalget skal samtidig særligt understrege betydningen af den ansattes ret – og i visse tilfælde pligt – til at underrette internt om ulovlige eller fagligt uforvarslede 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 proble-

merne. Sådanne ekstreme situationer kan man efter udvalgets opfattelse ikke gardere sig imod ad lovgivningens vej.

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

For så vidt angår spørgsmålet om indførelse af regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af den ansattes retmæssige videregivelse af oplysninger om misforhold i forvaltningen, finder udvalgsflertallet i lighed med det tilsvarende spørgsmål i relation til ytringsfrihed, ikke at kunne anbefale indførelse af sådanne særlige regler i ansættelsesretlige sager vedrørende meddeleleret.

Et mindretal i udvalget bestående af repræsentanter for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Journalistforbund (DJ) peger, som anført afslutningsvis i afsnit 2.5.3., på det ønskelige i at styrke den ansættelsesretlige beskyttelse.”

Som det fremgår, fandt udvalget – både i relation til spørgsmålet om den ansattes adgang til at videregive oplysninger og i relation til spørgsmålene om ansættelsesretlig beskyttelse og tilkendelse af økonomisk kompensation – ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddeleleret. Endvidere fandt udvalget, at den gældende retstilstand i praksis må antages i tilstrækkeligt omfang at beskytte den ansattes identitet, hvis denne ønsker at forblive anonym.

Udvalget fandt også, at en nærmere lovregulering af offentligt ansattes meddeleleret efter udvalgets opfattelse ikke i praksis ville give en bedre vejledning end de gældende regler, ligesom det var udvalgets vurdering, at det ikke er manglen på en lovfæstet meddeleleret, der i visse sager har været årsagen til, at der ikke på et tidligere tidspunkt er tilgået offentligheden informationer om misligheder.

For så vidt angår spørgsmålet om indførelse af regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af den ansattes retmæssige videregivelse af oplysninger om misforhold i forvaltningen, fandt flertallet i udvalget (som bestod af samtlige udvalgets medlemmer med undtagelse af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Landsorganisationen i Danmark og Danmarks Journalistforbund) ikke, at der var behov for at indføre særlige ansættelsesretlige regler i sager vedrørende meddeleleret.

Det nævnte mindretal anbefalede dog (jf. betænkningen, side 218 og 229 f.), at der blev indført en generel lovbestemmelse, der – i overensstemmelse med gældende ret – konstaterer, at en offentlig arbejdsgiver ikke må sanktionere meddelelser om kritikværdige eller ulovlige forhold på arbejdspladsen. En sådan bestemmelse skulle kombineres med specifikke regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse, forhøjet godtgørelsesniveau og særlige bevisbyrde-regler.

Regeringen er – som der også blev givet udtryk for i forbindelse med offentliggørelsen af betænkning nr. 1472/2006 – enig i de konklusioner og anbefalinger, som udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret lagde frem. Det er således regeringens opfattelse, at der ikke er et behov for en ændring af de gældende regler om offentligt ansattes meddeleret”.

Jeg kan henholde mig til besvarelsen fra Justitsministeriet.

Bertel Harder

/ Søren H. Thomsen