



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 25. maj 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2009-750-0441
Dok.: OTE40079

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 2 vedrørende forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed (B 64), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 27. april 2010.

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 2 af 27. april 2010 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed (B 64):

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 24. april 2010 fra Transparency International Danmark, jf. B 64 – bilag 1.”

Svar:

1. I den i spørgsmålet nævnte henvendelse kommer Transparency International Danmark med forslag til en række initiativer, der skal fremme såkaldt whistleblowing og sikre en bedre (lovgivningsmæssig) beskyttelse af såkaldte whistleblowere, der i henvendelsen beskrives, som ”personer, der [som ansatte i den offentlige forvaltning eller i en privat virksomhed] videregiver interne og fortrolige oplysninger om forhold, der ikke er i overensstemmelse med gældende lovgivning [...]”.

I henvendelsen peger Transparency International Danmark bl.a. på, at man i Danmark kun kender et begrænset antal tilfælde af korrupsion i ordets klassiske forstand, men at Transparency International Danmark dog har ”bemærket de vanskeligheder, som personer beretter om, når de har villet protestere mod uredelighed i den offentlige forvaltning eller i en privat virksomhed”.

I forlængelse heraf anføres det, at der efter Transparency International Danmarks opfattelse er behov for klare regler for, hvordan de nævnte personers rettigheder skal håndteres og Transparency International Danmark kommer med en række forslag til initiativer på området.

Transparency International Danmark foreslår således, at der etableres en særlig rådgivningsinstitution. I den forbindelse foreslås det bl.a., at institutionen skal kunne ”forhåndsrådgive om berettigelsen af en given whistleblowing under anonyme og betryggende former”, at institutionen får adgang til at ”autorisere whistleblowerinitiativer”, og at institutionen understøttes af et regelsæt, der både omfatter den offentlige samt den private sektor.

Herudover foreslår Transparency International Danmark, at der (i lovgivningen) indføres en ansættelsesmæssig og økonomisk sikring af whistleblowere. Det foreslås således, at der indføres en privilegeret ansættelsesmæssig beskyttelse af de af den særlige rådgivningsinstitution aner-

kendte whistleblowere i form af forflyttelsesret efter eget valg til tilsvarende stilling og en særlig beskyttelse mod afskedigelse i undersøgelsesfasen, og at der indføres økonomiske incitamentter ved berettiget whistleblowing i form af erstatninger for dokumenterede tab i forbindelse med whistleblowing samt eventuelle økonomiske belønninger afpasset i forhold til gevinsten ved afsløringen af uredeligheden.

Endvidere foreslås det bl.a., at det gøres strafbart ”at forsøge på at forhindre en whistleblower i at udnytte sin meddeleret også ved ikke-klare ulovligheder”, og at det gøres strafbart efterfølgende at forsøge at finde og forfølge en whistleblower.

I henvendelsen peges der i øvrigt mere overordnet på, at generel lovgivning om meddeleret vil have en betydelig signalværdi, og at en række andre lande ”har fundet det nødvendigt at gribe til lovgivning for at understrege tyngden [af meddeleretten], hvor det som regel er selvpålagte begrænsninger ud fra begrundede ”anticipated reactions” om sanktioner for højere niveauer, der er den største barriere for medarbejdere”.

2. Justitsministeriet har forstået henvendelsen fra Transparency International Danmark således, at de initiativer, som Transparency International Danmark foreslår, ikke tager sigte på at fremme ansattes deltagelse i den offentlige debat, men derimod vedrører spørgsmålet om privatansattes og offentligt ansattes mulighed for at videregive oplysninger til pressen eller andre eksterne parter om eventuelle ulovligheder eller anden uredelighed i en privat virksomhed eller i den offentlige forvaltning.

Henvendelsen fra Transparency International Danmark vedrører således spørgsmålet om såkaldt meddeleret for privatansatte og offentligt ansatte, mens det foreliggende forslag til folketingsbeslutning (B 64) vedrører spørgsmålet om offentligt ansatte ytringsfrihed.

I den forbindelse skal det bemærkes, at spørgsmålet om privatansattes meddeleret henhører under Beskæftigelsesministeriet.

Om spørgsmålet om offentligt ansattes meddeleret kan Justitsministeriet oplyse følgende:

Spørgsmålet om offentligt ansattes meddeleret var – som det også fremgår af henvendelsen fra Transparency International Danmark – 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, 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.

3. 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 meddeleret, 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 ikke-fortrolige 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 meddeleret, 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 meddeleret, og en sådan bestemmelse kunne måske derved også stimulere offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleret.

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 meddeleretten 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 meddeleretten 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 nødven-

digvis 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 tilbundsående og udførlig gennemgang af de mange forskellige hensyn, som ligger bag tavshedspligtreglerne.

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 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 tilgået 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 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. Sådanne ”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 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 yringsfrihed, 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 Journalist-

forbund) ikke, at der var behov for at indføre særlige ansættelsesretlige regler i sager vedrørende meddeleret.

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 bevisbyrderegler.

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 eller i øvrigt at indføre en rådgivningsinstitution af den karakter, der lægges op til i henvendelsen fra Transparency International Danmark.