



## RETSPOLITISK FORENING

### **Retspolitisk Forenings høringssvar til betænkning nr. 1553 om offentligt ansattes yt- ringsfrihed og whistleblowerordninger**

Retspolitisk Forening tager udgangspunkt i en erkendelse af, at whistleblowing er af en grundlægende betydning for et velfungerende, demokratisk samfund. Kun gennem whistleblowers afslørende indsats bliver offentligheden og de relevante, offentlige instanser informeret om forhold, som et moderne samfund ikke kan eller bør kunne acceptere. Dette strækker sig lige fra at sikre retssikkerhed og en anstændig behandling af udsatte grupper i samfundet til at hindre store finansielle virksomheder i mere eller mindre ulovligt at unddrage store beløb fra offentlige kasser, hvor de rettelig hører hjemme. Whistleblowing er et vigtigt redskab til at undgå ressourcetilslud, magtmisbrug, korruption, ulovligheder, uredelighed, dårlig ledelse mv.

Whistlebloweren er således en værdifuld person i et moderne samfund. Opgaven for lovgivningsmagten bliver derfor at sikre, at whistlebloweren ikke mødes med nogen form for negative sanktioner – åbenbare eller skjulte. Men lige så vigtigt er det at motivere ansatte i offentlige og private organisationer til at agere som whistleblowers, hvor forholdet gør dette påkrævet, navnlig når det drejer sig om uacceptable forhold af væsentligere samfundsmæssig betydning. Dette gælder ikke mindst, når det ikke er realistisk, at forholdene kan ændres ad anden vej. Et vigtigt mål for whistleblowerreguleringen er derfor at etablere passende belønningsmekanismer for whistleblowers. Når den enkelte ansatte overvejer at gribe til whistleblowing som sidste udvej, står han over for en lang række afgørende modargumenter: Den ansatte skal regne med at blive udsat for en række ubehageligheder, såsom forskellige former for skjulte sanktioner fra den kritiserede myndigheds/organisations side, der kan gøre det vanskeligere for ham at fortsætte i sit job eller få anden beskæftigelse. Hertil kommer de mere åbenbare sanktioner i form af tjenstlig samtale, påtale, negativ ændring af arbejdsopgaver eller direkte flytning til andet arbejdsområde, nægtet advancement, afslag på løntillæg og i sidste ende afskedigelse, der typisk er ulovligt at anvende for myndigheden. Men hvad betyder det i praksis for ledelsen? – Man slap af med manden/kvinden, og de offentlige kasser betaler en eventuel erstatning/godtgørelse.

Som hovedmotiv for den pågældende til at afsløre disse samfundsmæssigt uacceptable forhold er herefter alene den pågældendes moral og etiske fordringer til sig selv. Som det bemærkes i betænkningen side 227, er det udvalgets indtryk, at offentligt ansatte generelt er tilbageholdende med at ytre sig kritisk i offentligheden om emner, der vedrører deres arbejdsplads eller fagområder. Dette er ikke overraskende, når man tænker på, hvor mange negative oplevelser, der normalt vil blive whistlebloweren til del. Amerikanske undersøgelser viser, at handlingen for de fleste whistleblowers medfører meget store, personlige konsekvenser. For nogle har prisen været arbejdsløshed, skilsmisse, en langvarig retssag og til sidst en øget risiko for alkoholisme. Selvom de personlige konsekvenser måske ikke er lige så vidtgående i Danmark, er der næppe tvivl om alvoren heraf.

En whistleblowerregulering bør derfor sigte på to mål: Dels at beskytte whistlebloweren mod såvel skjulte som åbenbare sanktioner, dels at motivere whistlebloweren gennem egnede belønningsmekanismer. Det er navnlig den første problemstilling, som whistleblowerudvalget har behandlet. Der er derfor et behov for at følge whistleblowerbetænkningen op med en yderligere analyse af det sidstnævnte spørgsmål. Hvis samfundet skal opnå de ofte betydelige fordele, der følger af, at nogle ytrer sig som whistleblowere, er det afgørende, at man understøtter deres motivation. Udvalget har overvejet ordninger, der indebærer erstatning for påviste tab, og herudover om en økonomisk godtgørelse samt adgang for whistlebloweren til at få dom til at forblive i egen stilling. Man kunne også nævne muligheden for at pålægge den offentlige myndighed en pligt til at ansætte whistlebloweren i en anden stilling på tilsvarende niveau i en tidssvarende myndighed, hvis whistlebloweren måtte ønske dette.

Alle disse foranstaltninger er imidlertid rent defensive. Det optimale resultat af sådanne ordninger er, at whistlebloweren ikke direkte "straffes" for sit virke. Behovet for positive belønningsmekanismer, der kan understøtte og motivere whistlebloweren, er åbenbare. Eksempelvis kunne man skabe mulighed for, at statskassen kunne give whistlebloweren en positiv, økonomisk belønning, der ligger ud over den blotte kompensation for det lidte tab. Tilsvarende kan man også overveje karrieremæssige belønninger for afsløringer, der medfører ændringer af væsentlige, negative forhold. Eksempelvis kunne man placere whistlebloweren i en stilling på samme niveau, men samtidig en stilling, der blandt ansatte anses som særligt attraktiv. Dette vil typisk være en mulighed, der står åben for den statslige administration. Til illustration af en indsats fra en whistleblowers side, der indebar afgørende ændringer af samfundsmæssigt helt uacceptable forhold, kan nævnes den fuldmægtig i Arbejdsskadestyrelsen, der i en kronik i Politiken i 2013 afdækkede den tilfældige og stærkt kritisable sagsbehandling i styrelsen. Kun i kraft af hans indsats blev disse forhold ændret til det bedre, hvad alle vist nu er enige om. Som et kuriosum indenfor belønningsmekanismer kan eksempelvis nævnes, at det amerikanske banktilsyn, SEC, har givet godtgørelser på op til 163 mio. kr. til ansatte i den finansielle sektor, der har afdækket ulovligheder. Størrelsen af disse godtgørelser viser, hvor økonomisk og samfundsmæssigt afgørende sådanne oplysninger kan være.

De ansættelsesretlige regler giver ikke megen relevant beskyttelse – tilkendegivelse af et økonomisk beløb er en hel utilstrækkelig kompensation for en whistleblower, der i en moden alder afskediges og herefter er uden udsigt til at få et nyt arbejde.

Generelt er betænkningen præget af mange nuancerede og relevante overvejelser over de forhold og hensyn, der præger området. Dog synes der ikke at være den fornødne villighed hos flertallet til at gå hele vejen. Flere steder opstilles en argumentation, der peger på en nødvendig regulering, hvis de forudsatte hensyn og værdier lægges til grund. Overraskende nok når flertallet herefter flere steder frem til, at en regulering ikke kan anbefales. Mindretallets forslag til en regulering forekommer ofte mere logisk ud fra den anførte argumentation.

Udvalgets forslag giver i øvrigt Retspolitisk Forening anledning til følgende bemærkninger:

Indledningsvist bemærkes, at udvalget på prisværdig måde allerede i kapitel 2 sammenfatter udvalgets anbefalinger på en klar og overskuelig måde. Dette giver en god baggrund til information ved læsning af denne ganske omfattende betænkning.

Vedrørende spørgsmål om der skal lovgives om whistleblowers ytringsfrihed finder udvalgets flertal ikke, at dette er påkrævet. En gennemgang af de forskellige argumenter for en sådan ordning peger efter Retspolitisk Forenings opfattelse nærmest på mindretallets konklusion. Udvalgsflertallet finder i stedet, at der skal arbejdes på at tilvejebringe en holdningsændring hos ansatte og ledelse, der indebærer et nyt og positivt syn på den ansattes ytringsfrihed. Tanken er sympatisk, men al erfaring viser, hvor svært det er at tilvejebringe sådanne holdningsændringer.

Mindretallet anbefaler en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed for at tydeliggøre, at offentligt ansatte har en grundlovssikret ret til at ytre sig om emner af samfundsmæssig interesse. Samtidig er der et åbenbart behov for at få en samlet og mere præcis beskrivelse af rammerne for, hvor langt denne ytringsfrihed strækker sig og hvornår en ytring efterfølgende kan sanktioneres.

Retspolitisk Forening kan tilslutte sig mindretallets vurdering af, at en lovfæstelse vil indeholde et nødvendigt og værdifuldt signal om den politiske opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed. Det er for Retspolitisk Forening åbenbart, at der er et klart behov for en sådan meget markant tilkendegivelse på et område, hvor så mange faktorer motiverer den enkelte medarbejder til at afstå fra at ytre sig. Retspolitisk Forening kan samtidig tilslutte sig mindretallets argumentation.

Vedrørende spørgsmålet om en øget ansættelsesretlig beskyttelse finder Retspolitisk Forening, at den af det store mindretal – bestående af Dansk Journalistforbund, Danske Medier, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF, Michael Gøtze og Søren Højgaard Mørup – fremsatte vurdering fremtræder mest velbegrunderet. Retspolitisk Forening kan derfor i det hele tilslutte sig argumentationen på side 244, der utvivlsomt dækker realiteterne på området.

En del af udvalgets flertal udtaler i øvrigt side 243, at der ikke er noget, som tyder på, at der generelt er tale om et omfangsrigt problem i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed. Samtidig henvises til, at udvalgets undersøgelser viser, at omfanget af sager, hvor offentligt ansatte mødes med negative ledelsesreaktioner, er beskeden sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte. På denne baggrund er det udvalgsflertallets opfattelse, at problemet er begrænset. At tallene er lave er en naturlig konsekvens af – hvad flertallet selv fremhæver flere steder – de store negative konsekvenser, som ytringen kan få for whistlebloweren. At henvise til de begrænsede antal sager er derfor ikke noget afgørende argument. Dette forhold fremhæves også flere steder af mindretallet i udvalget.

Vedrørende den ansattes adgang til at opnå dom til fortsat ansættelse kan Retspolitisk Forening tilslutte sig mindretallet bestående af Dansk Journalistforbund, Danske Medier, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Michael Gøtze og Søren Højgaard Mørup.

Det samme gælder spørgsmålet om at indføre delt bevisbyrde, hvor Retspolitisk Forening helt kan tilslutte sig flertallets begrundelse på side 255 for at indføre en sådan ordning.

Endelig gælder det samme flertallets anbefaling af og argumentation for, at der indføres regler om en forhøjet godtgørelse til whistleblowere. Dette spørgsmål kunne med fordel have været genstand for en langt mere vidtgående behandling, jf. det forudgående.

Retspolitisk Forening kan endelig tilslutte sig det samlede udvalgs forslag om, at der iværksættes en fortsat og løbende informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed.

4.juni 2015



Justitsministeriet  
Slotholmsgade 10  
1216 København K  
jm@jm.dk

8. juni 2015

### **Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Vesterbrogade 32  
1620 København V

Telefon 33 43 70 00  
mail@danskeadvokater.dk  
www.danskeadvokater.dk

Dok.nr. D-2015-020334

Justitsministeriet har den 10. april 2015 sendt betænkning nr. 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger (herefter betænkningen) i høring med høringsfrist 5. juni 2015.

Betænkningen har været behandlet i Danske Advokaters fagudvalg for ansættelsesret.

Danske Advokater har følgende bemærkninger til betænkningen.

#### **1. Indledning**

Danske Advokater skal indledningsvis hilse det velkomment, at der med nedsættelsen af udvalget atter er rettet fokus på reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser, herunder særligt en eventuel udvikling i praksis siden betænkning nr. 1472/2006, samt på spørgsmålet om behov for lovgivning på området, og den kortlægning af whistleblowerordninger og undersøgelse af behovet og rammerne herfor, som ligeledes har været en del af udvalgets kommissorium.

#### **2. Offentligt ansattes ytringsfrihed**

Ytringsfriheden som værdi er generelt anset for den måske mest grundlæggende menneskeretlige standard og har i særdeleshed været genstand for en helt særlig opmærksomhed i de senere år.

Både beskyttelsesregler, der er knyttet til gennemførelsen af grundlæggende menneskeretlige retspositioner og til gennemførelsen af grundlovsheskyttede rettigheder, bør som udgangspunkt være klare og genkendelige i lovgivningen.

Det er i lyset heraf bemærkelsesværdigt, at både de grundlæggende materielle regler om beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed og de tilhørende processuelle regler, herunder bevisbyrderegler, sanktioner som følge af tilsidesættelsen af reglerne, både efter gældende ret og fortsat efter de af udvalgets flertal afgivne indstillinger, i hvert fald i det væsentlige ikke vil være reguleret i lovregler.

Det er i den forbindelse på den ene side åbenbart – hvilket der også generelt er enighed om blandt udvalgets medlemmer på trods af forskelle i holdningerne til de forskellige spørgsmål om lovregulering – at afgrænsningen af beskyttelsen til syvende og sidst må bero på afvejelser til dels af skønmæssig karakter og ikke på enkle og klare regler. Gennemførelse af lovgivning kan derfor ikke antages at ville medføre en præcisering af retstilstanden med hensyn til selve beskyttelsens rækkevidde.

Danske Advokater kan tilslutte sig disse synspunkter.

På den anden side er der – som de forskellige flertals- og mindretalsindstillinger og deres begrundelser også klart afspejler – på trods af flertallets konklusion også væsentlige hensyn, der taler for, at håde selve ytringsfrihedsbeskyttelsen og de underliggende værdier tydeliggøres ved en kodificering, og at den processuelle beskyttelse i form af eventuelle bevisbyrdelettelser m.v., som der er enighed om allerede i et vist omfang følger af den nuværende praksis og anvendelsen af sanktioner, ligeledes tydeliggøres ved lovgivning herom.

I forhold til den centrale drøftelse af spørgsmålet om lovgivning på området er det i betænkningens sammenfattende afsnit, side 28, anført, at retstilstanden hvad angår den centrale beskyttelse må betegnes som værende ganske klar. Danske Advokater kan ud fra en snæver fagjuridisk synsvinkel fuldt ud tilslutte sig synspunktet, men skal dog pege på, at den overvejende del af de offentligt ansatte, som er uden juridisk indsigt, ikke nødvendigvis oplever reglerne som klare.

Danske Advokater konstaterer, at der, som betænkningens indstillinger foreligger, er grund til, at lovgiver også fremover fortsat følger retsområdet tæt og løbende overvejer behovet for lovgivning.

Med disse generelle bemærkninger – og under henvisning til de nedenstående bemærkninger til udvalgets konkrete overvejelser med hensyn til de enkelte elementer af retstilstanden på området – skal Danske Advokater konstatere, at man ikke i øvrigt finder grundlag for indvendinger mod de af udvalgets – skiftende – flertal afgivne indstillinger og konklusioner, jf. sammenfatningen i betænkningens afsnit 2.3., der helt overvejende udmunder i indstillinger om ikke p.t. at anbefale hverken lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed eller meddeleret, eller om den ansættelsesretlige beskyttelse mod reaktioner på lovlige ytringer, herunder om mulighed for naturalopfyldelse (genansættelse), omvendt eller delt bevisbyrde eller forhøjet godtgørelse ved krænkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Retstilstanden på området beror således ikke på nogen samlet lovgivning, men bygger i det væsentlige på den praksis, der er udviklet generelt i den offentlige ansættelsesret. Den i betænkningen indeholdte gennemgang, særligt af de processuelle og sanktionsmæssige regler, der er knyttet til beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed, giver anledning bemærkningerne nedenfor i pkt. 3-5:

### **3. Sanktioner**

Danske Advokater har bemærket, at der efter udvalgets opfattelse fortsat i retspraksis består mulighed for annullation af afgørelser om afsked af tjenestemænd.

#### **4. Regler om godtgørelse**

I betænkningens side 165, pkt. 3.3.3, gennemgås de gældende regler om godtgørelse knyttet til sager, hvor der sker krænkelse af beskyttelsen af offentligt ansattes yringsfrihed. Gennemgangen er dog i det væsentlige begrænset til at vedrøre følgerne af afskedigelse som – uberettiget – reaktion på lovlige ytringer.

I relation til drøftelsen af, om der bør ske ændring, herunder ved eventuel lovregulering af sanktioner i anledning af uberettigede negative ledelsesreaktioner på en ansats lovlige ytringer, savnes således en nærmere diskussion af, om der også i relation til mindre indgribende, men dog klart ulovlige reaktioner som f.eks. advarsler, manglende forfremmelse, ændring af ansættelsesvilkår m.v., som uberettiget reaktion på lovlige ytringer findes et tilstrækkeligt værn i de eksisterende regler – der i det væsentlige er ulovbestemte eller er knyttet til den eksisterende ansættelsesretlige beskyttelse, der ikke målrettet sigter mod beskyttelsen af yringsfriheden.

Danske Advokater har ikke bemærkninger til udvalgets flertalsindstilling, hvorefter der ikke er tilstrækkeligt tungtvejende grunde til at indføre sanktionsmuligheder svarende til de, der findes i foreningsfrihedsloven, herunder mulighed for at opnå dom til fortsat ansættelse eller gennemføre lovgivning om indførelse af omvendt eller delt bevisførelse i disse sager.

I betænkningens side 256, pkt. 5.2.4, findes udvalgets overvejelser om, hvorvidt der er grundlag for en forhøjelse af godtgørelsesniveauerne ved krænkelse af beskyttelsen af offentligt ansattes yringsfrihed eller meddeleret.

Det fremgår, at 3 medlemmer af udvalget, herunder udvalgets formand, ikke finder grundlag for at fastsætte regler om forhøjet godtgørelse, 2 medlemmer finder, at der bør indføres regler om sanktioner svarende til de i foreningsfrihedsloven gældende og derfor i hvert fald ikke særskilte regler alene om en forhøjelse af godtgørelsesniveauet, mens 6 medlemmer – i tilknytning til evt. andre forbedringer af beskyttelsen, tillige foreslår en generel forhøjelse af godtgørelsesniveauet. 6 medlemmer – de statslige og Folketingets Ombudsmand – fremsætter ingen anbefaling vedrørende spørgsmålet.

Danske Advokater har ikke bemærkninger til, hvorvidt der som led i en effektiv beskyttelse af offentligt ansattes yringsfrihed og meddeleret, bør gennemføres en generel forøgelse af godtgørelsesniveauet.

Danske Advokater skal imidlertid gøre opmærksom på, at hjemmelen til godtgørelse i forbindelse med afskedigelse eller andre indgribende negative ledelsesreaktioner i anledning af lovlige ytringer kan give anledning til tvivl.

I praksis gennemføres krav i anledning af afskedigelse eller lignende som reaktion på ytringer enten i det eksisterende fagretlige system – ved voldgift eller afskedigelsesnævn – eller ved domstolene. For så vidt angår langt den overvejende del af de offentligt ansatte, nemlig de, der er ansat i henhold til overenskomst, vil beskyttelsen mod usaglig afsked både materielt og processuelt være reguleret ved overenskomst. Typisk vil i hvert fald afskedssager, uanset om indsigelserne går på, at der er sket brud på yringsbeskyttelsen eller anden form for usaglighed, uden videre følge disse overenskomstmæssigt fastsatte regler. En del af de ansatte vil desuden være omfattet direkte af funktionærlovens afskedsværn, jf. funktionærlovens § 2 b, der i praksis dog

sjældent spiller nogen særlig rolle ved siden af det overenskomstmæssigt aftalte afskedsværn.

Hvis der ikke er tale om afskedigelse som reaktion på lovlige ytringer, men alene advarsel eller andre mindre indgribende ledelsesmæssige reaktioner, som ligeledes materielt må bedømmes som uberettigede/ulovlige, vil sag herom – og om mulige sanktioner i den anledning, ligeledes normalt kunne indbringes for faglig voldgift eller de almindelige domstole.

Manglende kodificering af beskyttelsen og særligt de hertil knyttede sanktioner og processuelle regler giver dog grund til at overveje, om de eksisterende ulovbestemte regler i tilstrækkelig grad beskytter alle relevante grupper af offentligt ansatte.

For det første eksisterer der i hvert fald mindre grupper af ansatte, som hverken i kraft af overenskomst eller i kraft af lovgivningen – først og fremmest funktionærloven – er omfattet af noget almindeligt værn mod usaglig afsked og derfor heller ikke i den forbindelse er omfattet af nogen generel hjemmel til godtgørelse ved afskedigelse. Det gælder blandt andet familieplejere, men også andre atypiske grupper af ansatte.

Uanset den ændring af praksis for tilkendelse af økonomisk kompensation som følge af forvaltningsretlige mangler ved afgørelser om afsked m.v., der er sket siden Højesterets dom i U 2007.537H, må det antages, at der ved afsked af også disse grupper af ansatte i overensstemmelse med Højesterets tidligere praksis (fortsat) er hjemmel til på ulovbestemt grundlag at tilkende også sådanne grupper godtgørelse eller økonomisk kompensation.

I betænkningen, side 167, er om hjemmelen for økonomisk sanktioner ud over de tilfælde, hvor der findes særskilt hjemmel i lovgivningen, anført:

"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."

Det anførte synes i hvert fald at bygge på den forudsætning, at den omtalte praksis, der som det fremgår, bygger på en række af Højesterets afgørelser fra slutningen af halvfemserne, er uherørt af nyere højesteretspraksis, herunder U 2008.401H, hvor Højesteret ikke fandt grundlag for at tilkende en afskediget medarbejder i en kommune kompensation for manglende høring og begrundelse, allerede fordi det ikke ved en afskedigelsesnævns sag var blevet fastslået, at afskedigelsen var usaglig.

Det er efter Danske Advokaters opfattelse tvivlsomt, om hjemmel til godtgørelse eller økonomisk kompensation ved afsked i hvert fald i relation til de nævnte grupper, som ikke er omfattet af lov- eller aftalebestemt afskedsværn og dertil knyttet hjemmel til godtgørelse, er tilstrækkelig klar.

Dernæst medfører en fortsat retstilstand, hvor der ikke gennemføres en kodifikation af beskyttelsen, at det kan forekomme uklart, i hvilket omfang der vil være mulighed for at tilkende godtgørelse eller økonomisk kompensation som følge af de oven for



nævnte mindre indgribende reaktioner end afskedigelse og bortvisning. Usikkerheden hænger sammen med, at der ikke – som det er tilfældet med sager om bortvisning og afsked – i noget særligt omfang foreligger retspraksis om sanktioner over for anvendelsen af uberettigede/usaglige mindre indgribende ledelsesreaktioner.

Spørgsmålet ses ikke særligt behandlet i betænkningen, men bør inddrages ved bedømmelsen af behovet for lovregulering.

Der findes en lille og ganske sporadisk praksis, hvor der er tilkendt godtgørelse/kompensation som reaktion på ulovlige mindre indgribende personalebeslutninger end afskedigelse, f.eks. Østre Landsrets dom i U 2005.1089/2Ø, hvor landsretten tilkendte en skoleinspektør 15.000 kr. i godtgørelse for uberettiget tjenestefritagelse, og Østre Landsrets dom i U 2010.3009Ø om beslutning om hjemkaldelse af tre officerer fra Irak, hvor landsretten tilkendte de 3 officerer en skønsmæssigt fastsat godtgørelse på kr. 25.000. Landsretten angav som hjemmel for godtgørelsen erstatningsansvarslovens § 26.

Den anførte sporadiske praksis giver ikke – heller ikke i lyset af erstatningsansvarslovens § 26 – nogen klar rettesnor for, hvornår godtgørelse eller økonomisk kompensation kan forventes anvendt i tilfælde, hvor der er tale om mindre indgribende ledelsesmæssige reaktioner end afskedigelse eller bortvisning.

##### **5. Vedrørende whistleblowerordninger**

Betænkningens gennemgang af de gældende retlige rammer for whistleblowerordninger, herunder særligt reglerne om behandling af og indsigt i anmeldelser, der indgives i forbindelse med en whistleblowerordning og muligheden for at beskytte anmelders anonymitet, findes i betænkningens afsnit 6.4 (side 343-364). Gennemgangen beskriver på glimrende vis modsætningen mellem de retssikkerhedshensyn, der taler for beskyttelse af anmelderes anonymitet og integritet, og de retssikkerhedshensyn, der tilsvarende taler for, at den eller de, som en anmeldelse vedrører, i videst muligt omfang skal have adgang til oplysninger om anmeldelsen og fyldestgørende mulighed for at varetage sine interesser – hvilket normalt tillige vil omfatte kendskab til anmelders identitet.

Betænkningen indeholder i den forbindelse en udmærket beskrivelse af de retlige problemer, der er forbundet med anmelderes anonymitet – der alene efter gældende ret kan sikres, hvis anmeldelsen er afgivet anonymt – altså således at oplysning om identitet overhovedet ikke er givet til whistleblowerordningen. Indgivelsen af helt anonyme anmeldelser rummer til gengæld betydelige begrænsninger, da de oplysninger, der fremkommer anonymt – medmindre de bekræftes af myndighedens egne undersøgelser – efter retspraksis ikke kan indgå i grundlaget for en bebyrdende afgørelse over for en borger, jf. betænkningens s. 344 med referat af bl.a. FOB 2013-4. Det er ligeledes, på baggrund af samme udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, lagt til grund af udvalget, at en myndighed, når der foreligger en helt anonym anmeldelse, i hvert fald har ret til af egen drift at foretage visse undersøgelser af en sådan anonym anmelders identitet som led i behandlingen af anmeldelsen.

Eksistensen af en sådan mulighed for, at myndigheden selv foretager undersøgelser af anmelders identitet, når anmeldelse er foretaget anonymt, bør indgå i beskrivelsen af den enkelte whistleblowerordning, sådan at potentielle anmeldere på forhånd er

orienteret om en sådan adgang, der gør, at der selv ved en helt anonym anmeldelse til ordningen ikke fuldt ud er garanti for den enkelte anmelders anonymitet.

Mens personer, om hvem der indgives anmeldelse, i hvert fald i de tilfælde, hvor anmeldelsen leder frem til mere konkrete overvejelser om sanktioner m.v. som udgangspunkt må antages at være tilstrækkeligt beskyttet ved de eksisterende regler om adgang til information om anmeldelsen efter persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven (egen acces) samt efter omstændighederne i kraft af retten til partshøring, inden der træffes afgørelse om eventuelle sanktioner, giver gennemgangen dog anledning til nogen tvivl om, hvorvidt den i persondataloven fastlagte ret til underretning (§ 28-30) og indsigt i oplysningerne (§ 31-32) yder en tilstrækkelig beskyttelse i de – efter de indhøstede erfaringer – ganske mange tilfælde, hvor en anmeldelse ikke fører til konstateringen af, at den eller de personer, der er indgivet anmeldelse imod, har gjort sig i skyldig i noget kritisabelt eller ulovligt forhold. For det første vil underretning i henhold til persondatalovens regler i disse tilfælde normalt udgøre det eneste grundlag for, at den pågældende overhovedet får kendskab til, at der er indgivet en anmeldelse, men selv denne underretning og retten til indsigt i oplysningerne kan, som ligeledes gennemgået i betænkningen, s. 357, efter omstændighederne undlades, bl.a. i tilfælde, hvor underretning og indsigt vil gøre det muligt at identificere anmelderen, og hvor der efter myndighedens opfattelse foreligger en risiko for repressalier eller lignende mod anmelder.

Også i tilfælde, hvor det indledningsvis er vurderet, at underretning har kunnet undlades, forekommer det nærliggende, at den, om hvem der er indgået anmeldelse, i alle tilfælde er sikret adgang til oplysning herom og indsigt i anmeldelsens indhold, i det mindste på det tidspunkt, hvor undersøgelserne er tilendebragt. Også i de tilfælde, hvor anmeldelsen ikke fører til sanktioner, har den pågældende en helt legitim og væsentlig interesse i at kende til anmeldelsen.

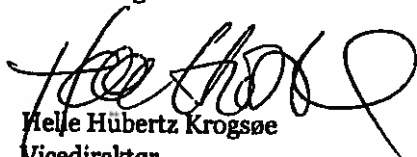
Danske Advokater har i øvrigt ikke bemærkninger til udvalgets indstilling, hvorefter der ikke p.t. vurderes at være behov for lovregulering af whistleblowerordninger i det offentlige.

Danske Advokater har ligeledes heller ikke bemærkninger til de i betænkningens afsnit 2.4.5. anførte forslag til retningslinjer for etablering af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Det bør i den forbindelse særligt understreges, at en grundig gennemtænkning og ikke mindst en fyldig og præcis beskrivelse af den enkelte ordnings indretning, herunder særligt anmelderes og anmeldtes rettigheder, er helt essentiel for, at disse ordninger kan nyde bred tillid på virksomhederne og i samfundet generelt og derfor også fungere efter hensigten. Der henvises blandt andet til, at en sådan beskrivelse både bør tilsigte en præcis og udtømmende beskrivelse af retsstillingen for personer, der er berørt af en anmeldelse, og en præcis og udtømmende beskrivelse af anmelderes retsstilling, herunder de i praksis begrænsede muligheder for at bevare anmelderens anonymitet.

—ooOoo—

Danske Advokater er bekendt med Advokatrådets svar af 3. juni 2015, som Danske Advokater kan henholde sig til.

Med venlig hilsen



Helle Hübertz Krogsøe  
Vicedirektør

hhk@danskeadvokater.dk

• • • Justitsministeriet  
Menneskeretskantoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

### Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

FOA har i forhold til betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger følgende bemærkninger:

FOA er tilfreds med, at der ses på de offentligt ansattes ytringsfrihed og en bedre retsstilling i den forbindelse.

Det er dog vores opfattelse, at det bør fremstå klarere, hvilken retlig regulering der ønskes for at beskytte offentligt ansattes ytringer bedst muligt, da truslen om afskedigelse kan være medvirkende til at undertrykke offentligt ansattes grundlovssikrede ret til at udtale sig.

FOA mener, at en beskyttelseslov skal indeholde en række elementer, som kendes særligt fra ligestillingsloven og foreningsfrihedsloven:

- **Omvendt bevisbyrde**  
En arbejdsgiver vil skulle godtgøre, at en afskedigelse af en ansat, der har benyttet sin ret til at ytre sig, ikke er begrundet heri. Dette vil være den bedste beskyttelse af den ansatte, og understøtter alvoren ved at krænke den ansattes grundlovssikrede rettighed. Omvendt bevisbyrde kendes fra ligestillingsloven, og sikrer her også i praksis en række ansatte mod afskedigelse – eller i hvert fald et økonomisk fundament at komme videre på, der betydeligt overstiger den almindelige ansættelsesretlige beskyttelse mod usaglig afskedigelse. Der kan – som betænkningen påpeger – opstå en udfordring i forhold til den tidsmæssige udstrækning af beskyttelsen for lovlige ytringer i sammenhæng med en afskedigelse. FOA mener dog, at dette kan håndteres af domstolene. På ligestillingsområdet er beskyttelsen mod afskedigelse efter praksis blevet fikseret til at udstrække sig til få måneder efter afsluttet barselsorlov. I forhold til offentligt ansattes lovlige ytringer kan det være en fordel, at den tidsmæssige udstrækning ikke er præcis, da det giver domstolene anledning til at vurdere konkret, om der er tale om en sanktionering af den ansatte herfor.
- **Særligt godtgørelsesniveau**  
En krænkelse af den ansattes ytringsfrihed bør takseres hårdt muligt – i det omfang den ikke kan undgås. Ikke alene for den enkelte ramte ansattes retsfølelse, men også af hensyn til de øvrige ansattes og deres mod til at ytre sig. Et højt godtgørelsesniveau vil medvirke forebyggende til, at de ansattes lovlige ytringer respekteres og ikke sanktioneres af arbejdsgiverne.

**Dato:**  
04.06.2015

**Sagsnummer:**  
15/72852

**Ref.:**  
DK/sbb

• • •  
**FOA**  
Staunings Plads 1-3  
1790 København V

Telefon 4697 2626  
Telefax 4697 2300

Kontonr. 5301-0476807

E-mail  
foa@foa.dk  
a-kassen@foa.dk

www.foa.dk

Både den omvendte bevisbyrde og den øgede godtgørelse har haft denne effekt i forhold til afskedigelse af gravide. Det er "almindelig kendt" på begge sider af bordet, at man ikke må fyre en gravid. Godtgørelsesniveauet i en beskyttelseslov for offentligt ansattes ytringsfrihed bør derfor være på linje med de højeste niveauer af godtgørelser i diskriminationslovene, f.eks. som i foreningsfrihedsloven med et loft på 24 måneder.

- Adgang til genansættelse

Som ovenfor nævnt er det afgørende for den reelle beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed, at krænkelser heraf sanktioneres hårdt muligt. Det vil have betydning for en arbejdsgivers beslutning om at indlede afskedigelse, ligesom det vil have en positiv effekt på kulturen på de offentlige arbejdspladser, at beskyttelsen er den bedst mulige.

Den ultimative beskyttelse mod afskedigelse er, at der er adgang til genansættelse, altså at afskedigelsen annulleres. Dette kendes ikke fra mange områder, og kun meget sjældent mod arbejdsgiverens ønske. Ytringsfriheden for den offentligt ansatte har imidlertid så stor samfundsmæssig værdi, at det bør anbefales at indføre adgang til genansættelse af en offentligt ansat, såfremt vedkommende måtte gøre dette gældende. Denne mulighed kendes også fra foreningsfrihedsloven.

Den ansatte kan undlade at fremsætte påstand om genansættelse, såfremt vedkommende ikke vurderer, at dette er en praktisk eller ønskelig mulighed, men de fleste offentlige arbejdspladser har en størrelse og en afstand til den øverste ledelse, der – eventuelt ved omplacering – vil gøre det muligt for den ansatte at vende tilbage i arbejde og dermed være sikret sit forsørgelsesgrundlag. Dette er særligt vigtigt i en tid med høj arbejdsløshed, og især for de ansatte lavest i hierarkiet.

- Øvrige muligheder for beskyttelse

Der kan i vidt omfang skeles til beskyttelsen af foreningsfrihed, når en beskyttelseslov for offentligt ansattes ytringsfrihed skal konciperes. Der er i begge tilfælde tale om grundlovssikrede rettigheder, og i begge tilfælde kan der være bevismæssige vanskeligheder.

Det bør derfor overvejes at pege på mulighederne fra foreningsfrihedsloven for at fremme sager hurtigst muligt, samt at give domstolene adgang til at med opsættende virkning at forhindre en afskedigelse, indtil dommen er faldet.

FOA kan i øvrigt, udover ovenstående, tilslutte sig til høringsvar fra LO, FTF og Akademikerne.

Med venlig hilsen



Dennis Kristensen  
Forbundsformand

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
jm@jm.dk



Ingeniørforeningen, IDA  
Kalvebod Brygge 31-33  
DK-1780 København V  
Tlf. +45 33 18 48 48

Viden der styrker  
ida.dk

## Høringssvar til betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Ref.: PKT

IDA har efter udsendelsen af ovennævnte betænkning fundet et behov for at afgive et selvstændigt høringssvar i forhold til den del, der omhandler whistleblowerordninger.

18. maj 2015

Hvis flertallets anbefalinger bliver rammesættende for den fremtidige regulering af offentlige ansattes muligheder for at whistleblowe, er det IDAs opfattelse, at der i praksis ikke vil ske ændringer i forhold til i dag. Det mener IDA er et problem, dels i forhold til vores medlemmer og dels i forhold til samfundets generelle interesse i, at kritisable forhold bliver håndteret.

### IDAs offentligt ansatte medlemmer

IDAs offentligt ansatte medlemmer fører ofte tilsyn og udsteder tilladelser. De arbejder konkret med betydningsfulde emner som forurening, fødevarer sikkerhed og udbud i forbindelse med store offentlige byggeprojekter. De kan potentielt falde over forureningsskandaler, se risici for store transportulykker og magtmisbrug.

IDAs medlemmer arbejder typisk på det tekniske område, hvilket ikke er det sædvanlige område for akademikere. Det er IDAs opfattelse, at der på grund af stigende teknisk specialisering er og fortsat udvikles en større afstand mellem det tekniske niveau og det administrative- og politiske niveau. Det kan være svært at komme igennem med viden om problematiske forhold af teknisk karakter til det administrative niveau og/eller at sikre at den tekniske indvending bliver behandlet seriøst.

Der er forventninger til IDAs medlemmer om både faglighed, redelighed og kvalitet i arbejdet, fordi store værdier, sikkerhed og i sidste ende menneskeliv kan være på spil, hvis der bliver gået på kompromis med disse begreber. IDA finder derfor, at det er væsentligt, at der er mulighed for at IDA's medlemmer kan fortælle om problematiske forhold, uanset om der lokalt er etableret en whistleblowerordning og uden at skulle frygte for ansættelsesretlige sanktioner.

### **Etablering af whistleblowerordninger**

En afvejning af fordele og ulemper ved obligatoriske whistleblowerordninger for IDAs medlemmer i det offentlige falder ud til fordel for en lovgivning om whistleblowerordninger. IDA lægger her særlig vægt på de værdier og den sikkerhed, der kan være på spil i de forhold IDAs medlemmer kan få kendskab til.

Forslaget om, at myndigheden selv skal vurdere om der er behov for at oprette en lokal whistleblowerordning kan være dybt problematisk i forhold til det tekniske område fordi det kræver meget eksakt og specialiseret indsigt som hverken politikere eller administrative medarbejdere har mulighed for at gennemskue.

Når et medlem står med viden om et problematisk forhold, der måske kan medføre tab af menneskeliv, men er ansat på en arbejdsplads, der har valgt ikke at have en whistleblowerordning, kan det opfattes som et stærkt signal om, at ledelsen ikke er interesseret i at kende til problematiske forhold og det kan gøre frykten for ansættelsesretlige sanktioner, hvis medlemmet vil forsøge sig ad andre mere usikre kanaler, endnu større.

### **Ansættelsesretlige sanktioner og behov for en øget beskyttelse**

IDA er af den opfattelse, at det ikke er væsentligt om der reelt sker ansættelsesretlige sanktioner, da IDA er af den klare opfattelse, at frykten for, at det vil medføre ansættelsesretlige sanktioner er nok til, at nogle medlemmer vil undlade at påtale problematiske forhold.

IDA mener, at beskrivelsen i betænkningen om de almindelige ansættelsesretlige regler, der udgør beskyttelsesgrundlaget for de, der afskediges pga. ytringer om problematiske forhold ikke er fyldestgørende. For at en sag om uberettiget afsked kan rejses i henhold til overenskomsternes bestemmelser, skal den pågældende fx have været ansat i en længere periode.

Praksis er, at jo længere ansættelsesperiode, jo højere beskyttelse og jo højere godtgørelse. Det har imidlertid den konsekvens, at hvis en nyansat ytrer sig om problematiske forhold, er der reelt ingen beskyttelse efter de almindelige ansættelsesretlige regler.

IDA er af den opfattelse, at der er et stort behov for at øge beskyttelsen, når en ansat ytrer sig om problematiske forhold uanset om ytringen sker via åbne kanaler eller via en whistleblowerordning.

IDA har ikke taget stilling til, hvilken form den øgede beskyttelse kan have.

Med venlig hilsen

Pernille Klostergaard Testrup

Justitsministeriet  
Stats- og Menneskeretskontoret  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE 3269 8803  
CBA@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10/31903/CBA

## HØRING OVER BETÆNKNING NR. 1553/2015 OM OFFENTLIGT ANSATTES YTRINGSFRIHED OG WHISTLEBLOWERORDNINGER

15. JUNI 2015

Justitsministeriet har ved e-mail af 10. april 2015 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

### BAGGRUND

Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger har haft til opgave at vurdere, om der er behov for lovgivning om offentligt ansattes ytringsfrihed, en styrket informations- og rådgivningsindsats eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed. Udvalget har også taget stilling til, om der er behov for øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte, der anvender deres ytringsfrihed.

Udvalget har desuden haft til opgave at belyse fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning, vurdere behovet for sådanne ordninger og pege på, hvilke generelle retningslinjer eller hvilken lovregulering, der i givet fald vil kunne opstilles for whistleblowerordninger.

Sammenfattende har et enigt udvalg fundet, at der er behov for en fortsat og løbende informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed, og er i den forbindelse kommet med forslag til en række mulige initiativer, der kan tages både lokalt og fra centralt hold.

Samtidig peger et stort flertal i udvalget på, at der ikke er behov for at lovgive om offentligt ansattes ytringsfrihed eller meddeleleret, mens udvalget er mere delt med hensyn til, om der bør gennemføres en yderligere ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte.



For så vidt angår whistleblowerordninger har et enigt udvalg fundet, at der ikke bør gennemføres lovgivning. Udvalget anbefaler i stedet, at det i den enkelte myndighed overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at en whistleblowerordning etableres i myndigheden. Udvalget har i den forbindelse opstillet nogle generelle retningslinjer om, hvordan whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan etableres og administreres.

## **MENNESKERETTEN OG RELEVANT LOVGIVNING**

Det fremgår af betænkningens side 15 ff. at:

”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.”

Det fremgår af betænkningen at:

”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.”

Endvidere fremgår det at:

”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 løntillæg, ændret arbejdsområde eller afskedigelse."

Om offentligt ansattes meddeleret fremgår det at:

"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 jævnligt 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."

Betænkningen redegør ligeledes for praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på henholdsvis side 105 side 174 og nævner den ansattes loyalitets-, tilbageholdenheds-, og diskretionsforpligtelse over for deres arbejdsgiver og at dette navnlig angår embedsmænd på et højere niveau, men også at der kan være behov for beskyttelse, hvis det kun er en lille personkreds, der har kendskab til forholdene.

Institut for Menneskerettigheder ønsker at understrege, ligesom udvalget også nævner, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD's) retspraksis udvikler sig i retning af både en øget beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed og ansattes meddeleret.

Institut for Menneskerettigheder ønsker i den forbindelse at henlede opmærksomheden på, at EMD i dommen Matúz mod Ungarn af 21. oktober 2014 har fundet, at der forelå en krænkelse af retten til ytringsfrihed i en sag, hvor en ungarsk journalist havde brudt sin tavshedspligt ved at udgive en bog med kritiske udtalelser om den censur, der blevet udøvet i det tv-selskab, hvor han arbejdede. Journalisten blev efterfølgende fyret. EMD fandt blandt andet, at der ikke var foretaget en hensigtsmæssig afvejning af klagers loyalitetspligt over for sin arbejdsplads og den offentlige interesse i de oplysninger, han havde offentliggjort. Endvidere havde klager inden udgivelsen forgæves forsøgt at klage over forholdene til tv-selskabet.

Principielt forskelligt fra spørgsmålet om ytringsfrihed er spørgsmålet om offentligt ansattes meddeleret. Ved meddeleret forstås en offentligt

ansats ret 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, uden at dette får tjenstlige konsekvenser.

Hvorvidt offentligt ansatte har ret og pligt til at underrette eksterne aktører som eksempelvis tilsynsmyndigheder om ulovligheder med videre (meddeleret), er et spørgsmål, som ligeledes har en menneskeretlig dimension. EMD har i dommen Heinisch mod Tyskland af 21. juni 2011 fundet, at det udgjorde en krænkelse af retten til ytringsfrihed, at en ansat var blevet afskediget på grund af den ansattes politianmeldelse af uforsvarlige forhold på den ansattes arbejdsplads. Forinden politianmeldelsen havde den ansatte forgæves forsøgt at få rettet op på forholdene ved at henvende sig til arbejdspladsens ledelse.

#### **INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

Det er instituttets opfattelse, at der er en betydelig usikkerhed blandt offentligt ansatte om rækkevidden af offentligt ansattes ytringsfrihed og muligheden for whistleblowing (meddeleret).

Udvalget har indsamlet oplysninger om 50 konkrete sager om offentligt ansattes ytringsfrihed fra de seneste syv år. I 38 tilfælde har arbejdsgiverne forsøgt at hindre den ansattes ytringsfrihed i form af ansættelsesretlige skridt som irettesættelser, advarsler, pålæg om tavshed eller afskedigelse. Disse tiltag mod den ansatte er oftest fundet i strid med lovgivningen og er efterfølgende trukket tilbage.

En undersøgelse foretaget af FTF (hovedorganisation for 450.000 privatansatte og offentligt ansatte) i 2012 blandt cirka 4000 ansatte i en bred vifte af offentlige jobfunktioner viser, at mere end hver anden offentligt ansat er bange for at ytre sig. 40 procent af de, der har prøvet, har dårlige erfaringer med det (FTF Dokumentation, 'Ytringsfrihed i en krisetid', Nr. 7 – 2012). Undersøgelsen viser en negativ udvikling siden tidligere undersøgelser. En anden undersøgelse foretaget af DSR (Dansk Sygeplejeråd) i 2010 viser, at to ud af fem sygeplejersker har oplevet uholdbare forhold på deres arbejdsplads, som de mener, at offentligheden burde have haft kendskab til. Kun en ud ti af de sygeplejersker, der har oplevet uholdbare forhold, har påtalt disse forhold offentligt. Undersøgelsen viser, at der er flere grunde hertil. 35 procent frygter en fyring, hvis de udtaler sig. Mange nævner også ukendskab til reglerne, at de ikke ønsker at optræde illoyalt over for deres arbejdsplads, og at det på deres arbejdsplads er den officielle politik, at kun ledelsen udtaler sig offentligt. Forståelsen af loyalitetspligten er ofte i fokus. I udtalelser fra Folketingets

Ombudsmand er offentligt ansattes ytringsfrihed et jævnlige forekommende emne.

Nye tal viser, at Ombudsmanden ofte må tage sager om offentligt ansattes ytringsfrihed op af egen drift. Når Ombudsmanden tager en sag op, sker det oftest efter, at en borger selv har henvendt sig. Således er Ombudsmanden over en tiårig periode gennemsnitligt kun gået ind i 12 procent af egen drift. Ombudsmanden har imidlertid taget 52 procent af de sager, der vedrører offentligt ansattes ytringsfrihed, op af egen drift. Dette tyder på, at offentligt ansatte frygter konsekvenserne af at gå videre med disse sager.

Med udgangspunkt i de anbefalinger, der behandles i betænkningen, anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at der i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed lovgives om delt bevisbyrde.
- at der i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed lovgives om øget godtgørelse ved uberettiget afskedigelse.
- at det i den enkelte myndighed overvejes, hvorvidt der på administrativt grundlag bør etableres en særlig adgang til rapportering af mistanker om ulovligheder mv. gennem etablering af en whistleblowerordning i myndigheden. Moderniseringsstyrelsen kan eventuelt udarbejde en konkret model, med udgangspunkt i de af udvalget opstillede retningslinier, for at tilstræbe en vis ensartethed.
- at der iværksættes centrale og lokale initiativer for at udbrede kendskabet til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, især i forhold til omfanget af loyalitetspligten og meddeleretten.

Der henvises til sagsnr. 2013-750-0135.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

AFDELINGSLEDER



Justitsministeriet  
Fælles service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

DATE/REFERENCE  
31-08-2015

JOURNALNUMMER

DERES REFERENCE / JOURNALNUMMER

Roskilde Universitet takker for muligheden for at afgive udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger. Betænkningen har, jævnfør høringslisten, været sendt til relevant fagmiljø på Institut for Samfund og Globalisering, der har afgivet følgende udtalelse.

Vi finder det glædeligt, at der nu er kommet endnu en betænkning på området for offentlige ansattes ytringsfrihed. Imidlertid finder vi også, at der står en række bekymringer tilbage efter udvalgets arbejde.

For det første finder vi det problematisk, at selvom udvalget trækker på en række undersøgelser, der påviser en stærk etableret tavshedskultur blandt offentlige ansatte, så forefindes der langt flere undersøgelser, der yderligere kunne underbygge behovet for at forbedre offentlig ansattes ytringsfrihed. Det er bekymrende, at udvalgets arbejde ikke bygger på tilgængelig viden.

For det andet er det foruroligende, at udvalgsarbejdet efterlader en klar fornemmelse af, at der nok er formel ytringsfrihed, men ingen materiel. Dette må anses som yderst problematisk, eftersom udvalgets anbefalinger ikke realistisk vil lede til nogle forbedringer for offentlige ansattes ytringsfrihed. I relation til den generelle diskussion om ytringsfrihed, som de senere år har haft høj status i Danmark, finder vi det således beklageligt at betænkningen og dens anbefalinger desværre sender et signal om, at offentligt ansattes ytringsfrihed forsat har lavstatus.

For det tredje er det problematisk, at der ikke skelnes mellem offentligt og privat ansatte. Jo mere staten udliciterer offentlige opgaver til private aktører, desto mere tydeligt bliver det imidlertid, at de medarbejdere som underlægges private virksomheder ikke længere hører ind under "vejledningen for offentlige ansatte ytringsfrihed" og derfor har offentligheden reelt ikke nogen mulighed for at diskutere konsekvenser af de skattefinansierede udliciteringstiltag. Her er tale om en gråzone, som udvalget burde have diskuteret indgående.

For det fjerde er det bekymrende, at whistleblowerordningerne ikke diskuteres særligt grundigt ud fra den aktuelle forskningslitteratur på området. Såfremt udvalget havde belyst området mere indgående, ville det således have fremgået, at disse ordninger kan have flere forskellige udtryk, der ikke nødvendigvis kan forstås som forbedringer af ytringsfriheden. Her tænkes specielt på ordningernes tendens til at inddæmme og hemmeligholde problematiske sager, uden at skele til, hvorvidt disse sager burde komme til offentlighedens eller sågar medarbejdernes kendskab. I nogle tilfælde fungerer en whistleblowerordning således i højere grad et kontrolredskab for ledelsen, end som et redskab til udvidelse af medarbejdernes ytringsfrihed.

Endeligt finder vi det bekymrende, at sammensætningen af udvalget kan lede til den uheldige mistanke, at resultatet var givet på forhånd. Desværre udgør sagkundskaben og de fagforeninger som reelt har erfaringer med at deres medlemmers ytringsfrihed er under pres, kun et mindretal i udvalget. I forlængelse heraf er det nærliggende at tænke, at denne asymmetri er årsag til, at udvalget ikke har kunnet nå til enighed.

I er selvfølgelig velkommen til at kontakte os ved yderligere spørgsmål.

Med venlig hilsen  
Katrine Mikkelsen  
Roskilde Universitet  
Kommunikation- og Rektorsekretariatet

---

## Til Justitsministeriet

Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

5. juni 2015

# Hørings svar

Vi har i Veron læst betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Ud over nogle indledende bemærkninger omkring udvalgets sammensætning, har vi følgende kommentarer til udvalgets konklusioner.

## Sammensætning

Det fremgår af kommissoriet for udvalget bag betænkningen, at det er bredt sammensat. Vi hilser inddragelsen af de ansattes organisationer og eksperter velkommen, men savner inddragelse af rettighedsorganisationer som Amnesty, Transparency og Institut for Menneskerettigheder samt repræsentanter for whistleblowerne selv. Siden udvalgets nedsættelse er Veron blevet stiftet som Danmarks første whistleblowerorganisation med fremtrædende whistleblowerne i bestyrelsen, og vi håber derfor, at Justitsministeriet vil tillægge vores høringssvar vægt.

## Indhold

Vi noterer os, at et flertal i udvalget ikke finder, at der er behov for at lovgive om offentligt ansattes ytringsfrihed eller meddeleret og at et enigt udvalg ikke mener, at der bør lovgives omkring whistleblowerordninger.

Samtidig ser vi tydeligt, at der stadig er uløste problemer på området. Undersøgelser fra blandt andet FTF viser, at mange offentligt ansatte frygter for negative konsekvenser, hvis de bruger deres ytringsfrihed kritisk.



Thoravej 11  
2400 København NV

info@veron.dk  
2727 6165

www.veron.dk



Thoravej 11  
2400 København NV

info@veron.dk  
2727 6165

[www.veron.dk](http://www.veron.dk)

I en række sager har vi set, hvordan offentligt ansatte bliver udsat for formelle såvel som uformelle repressalier, når de fortæller om alvorlige lovovertrædelser og andre kritisable forhold af væsentlig samfundsmæssig interesse, som de er kommet til kendskab med i kraft af deres arbejde.

Det gælder særligt på forsvars-, politi- og efterretningsområdet, hvor lukkede arbejdspladskulturer og korpsånd kombineret med arbejdsopgaver, hvor udøvelsen af magt spiller en central rolle, har ført til voldsomme reaktioner, når ansatte offentligt har fortalt om misbrug af denne magt.

Ofte bliver de ansatte, der fortæller om problemer, som de eneste retsforfulgt, mens de lovbrud, de afslører, aldrig bliver fyldestgørende undersøgt.

Det gælder eksempelvis sagerne om FE-analytiker Frank Grevil og efterretningsofficer Anders Kærgaard, som afslørede alvorlige forhold i forbindelse med den danske deltagelse i krigen i Irak.

I andre tilfælde ser vi, hvordan en lukket kultur fører til voldsomme uformelle repressalier, som i en nylig sag om en fængselsbetjent, der fortalte om vold mod indsatte, og blev udsat fra grov mobning og chikane fra sine kolleger.

Vi er i Veron enige med udvalget i, at det er problemer, som ikke løses alene gennem lovgivning.

For Veron er det ikke afgørende, hvordan regeringen tager initiativ til at løse disse problemer. Det afgørende er, at der bliver taget hånd om det.

Forbedret lovgivning på området vil løse noget af problemet, og samtidig sende et vigtigt signal til både offentlige arbejdsgivere og ansatte om nødvendigheden af, at ansatte kan og tør bruge deres ytringsfrihed til at fortælle om lovbrud og andre kritisable forhold af væsentlig samfundsmæssig interesse på deres arbejdsplads.





Thoravej 11  
2400 København NV

info@veron.dk  
2727 6165

[www.veron.dk](http://www.veron.dk)

### **Vi har derfor følgende centrale anbefalinger:**

1. Offentligt ansattes ytringsfrihed eller meddeleret skal gøres tydelig i loven. Her er vi enige med det mindretal, som i betænkningen skriver at "en lovfæstelse vil indeholde et nødvendigt og værdifuldt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed." En mulig lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er beskrevet i betænkningens afsnit 5.1.1.2.
2. Offentligt ansatte skal sikres styrket ansættelsesretlig beskyttelse, når de bruger denne ytringsfrihed. Vi tilslutter os anbefalingen af delt bevisbyrde og øget godtgørelse, som også flere har talt for i udvalget, og som man kender det fra Norge. Herudover kan man overveje at gøre det strafbart for arbejdsgivere at efterforske identiteten på en anonym whistleblower, som man kender det fra Sverige.
3. Det skal gøres lovpligtigt for alle offentlige myndigheder at have eller tilslutte sig en uafhængig whistleblowerordning, hvor ansatte anonymt kan melde om lovbrud eller andre væsentlige kritisable forhold uden at frygte repressalier, og hvor der er pligt til at sikre en reel undersøgelse af anklagerne.

Vi mener ikke i Veron, at det er tilstrækkeligt at lade det være op til den enkelte myndighed at overveje, om der skal oprettes whistleblowerordninger, sådan som udvalget lægger op til. De myndigheder, hvor vi særligt har set problemer med offentligt ansattes brug af ytringsfriheden når alvorlige lovbrud afdækkes, er myndigheder, der ikke af sig selv ser ud til at ville etablere sådanne ordninger. Blot at overlade overvejelsen til myndigheden selv vil derfor lade de helt centrale problemer på området uløste.

I betænkningen fremhæves klart de massive demokratiske fordele ved whistleblowerordninger i den offent-

lige forvaltning. Eksempelvis hedder det, at ordninger kan øge de ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold, bidrage til at sikre grundlag for demokratisk debat og kontrol, kan medvirke til at højne niveauet i en myndigheds ydelser og styrke myndighedens troværdighed udadtil og medarbejdernes tillid indadtil.


Omvendt er argumenterne imod primært begrundet i risiko for misbrug i form af eksempelvis chikane, fejlanmeldelser og besværliggørelse af sagsgang som følge af anmelders anonymitet.

Vi mener i Veron ikke, at disse risici opvejer de massive demokratiske fordele ved at sikre offentligt ansattes ytringsfrihed gennem krav om whistleblowerordninger. Undersøgelser af eksisterende ordninger i eksempelvis Københavns Kommune har samtidig vist, at ansattes misbrug af whistleblowerordninger er forsvindende lille.

Hvis der ikke kan sikres umiddelbar politisk opbakning til et lovfæstet krav om whistleblowerordninger, foreslår vi, at regeringen som minimum sikrer, at der etableres whistleblowerordninger på forsøgsbasis på forsvars-, politi- og efterretningsområdet, hvor de alvorligste sager som tidligere nævnt har været.

En sådan forsøgsordning vil medvirke til at afdække faktiske behov og udfordringer med denne sikring af offentligt ansattes mulighed for at rapportere om alvorlige lovovertrædelser og andre kritisable forhold af væsentlig samfundsmæssig interesse.

Vi deltager i Veron gerne i det fortsatte arbejde, ligesom spørgsmål og kommentarer til dette høringssvar er velkomne.

  
Mads Pramming,  
formand, Veron

 **VERON**  
THE WHISTLEBLOWER ORGANISATION

Thoravej 11  
2400 København NV

info@veron.dk  
2727 6165

www.veron.dk

**Til Justitsministeriet**  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

København d. 5. juni 2015

## **Transparency International Denmark's høringsvar til betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Magtmisbrug, ulovligheder og forhold der ikke er i overensstemmelse med gældende lov eller vedtagne regler, skal frem i lyset. Dette skal kunne ske uden frygt for repressalier. Det er udgangspunktet for TI-DKs arbejde med offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblower-temaet at vi mener at muligheden og retten til whistleblowing er en del af de basale demokratiske rettigheder, og et centralt element i den demokratiske kontrol. Det var derfor med stor glæde vi modtog nyheden om, at regeringen ville nedsætte et udvalgsarbejde og derefter tage stilling til behovet for bedre lovgivning omkring offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowing.

Vi finder det indledningsvist værd at knytte en kommentar til udvalgsarbejdet og det nedsatte udvalg. Helt overordnet mener vi, at **udvalgets sammensætning er for snævert.**

Af udvalgets kommissorium fremgår det, at regeringen mener at have nedsat et bredt sammensat sagkyndigt udvalg. Udvalget blev bl.a. nedsat som et led i udmøntningen af regeringsgrundlaget, Et Danmark, der står sammen fra 2011. TI-DK mener, at udvalgets konklusioner afspejler, at udvalgets sammensætning ikke har været bredt nok, og at der er ikke trukket på faglig og konkret viden blandt førende organisationer på feltet. Organisationer som Institut for Menneskerettigheder, TI-DK, Amnesty International og Veron har f.eks. ikke siddet i udvalget, hvilket TI-DK finder meget kritisabelt, da disse organisationer står for synspunkter som ikke synes afspejlet tilstrækkeligt i udvalgsarbejdet og den deraf følgende betænkning.

TI-DK vedholder, efter grundig gennemgang af den omfangsrige betænkning, **følgende grundlæggende krav til beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowing:**

1. TI-DK mener fortsat, at både de mange danske sager om whistleblowing og internationale

erfaringer understreger, at **der er behov for en samlet lovgivning for offentligt ansattes meddeleret eller whistleblowing**. Der er ikke i gældende lovgivning fastsat regler om en egentlig meddeleret for offentlig ansatte. En sådan "ekstern meddeleret" følger af forskellige regler. TI-DK foreslår en decideret lov for whistleblowere, der tydeliggør hvad man kan indberette og hvordan processen skal være. En samlet lovgivning bør indeholde følgende:

- 2. En lovpligtig whistleblower ordning for det offentlige er det eneste rigtige.** En whistleblowerordning giver en klar og entydig indgang til whistleblowing og indeholder tre vigtige principper 1) Handleret for den ansatte 2) Handlepligt for arbejdsgiveren 3) Overvågning af opfølgningen. En whistleblowerordning er et trygt sted at henvende sig, eftersom den er uafhængig og giver mulighed for anonymitet for de, der ønsker det. Der er positive erfaringer med whistleblowerordninger i kommunerne herunder i Københavns kommune, ligesom der er dokumenteret international succes med sådanne ordninger. Indberetningerne er med til at skabe forbedringer og ordningernes brug giver ikke grund til bekymring for at medarbejdere misbruger ordningen eller benytter ordningen i stedet for at løse problemer gennem intern dialog. Disse bekymringer underbygges ikke af foreliggende evidens. TI-DK er enig med udvalget i, at den nærmere udformning af den enkelte ordning bør foretages myndighed for myndighed i den statslige, regionale og kommunale sektor. Dog er vi stærke fortalere for, at *alle* myndigheder i den offentlige forvaltning bør pålægges ved lov, at indføre eller tilslutte sig whistleblowerordninger.
- 3. Det skal være klart strafbart for arbejdsgiveren at efterforske en anonym whistleblowers identitet.** Der findes ikke i gældende ret et lovgivningsmæssigt undersøgelsesforbud for offentlige myndigheder. TI-DK anbefaler, at igangsættelse af interne undersøgelser af en whistleblowers identitet skal kunne give op til et års fængsel, således som det gør sig gældende i Sverige.
- 4. En styrkelse af den ansættelsesretlige beskyttelse.** TI-DK mener, i overensstemmelse med et flertal i udvalget, at der er behov for at styrke den ansættelsesretlige beskyttelse af whistleblowere. Dette kan gøres gennem delt bevisbyrde og øget godtgørelse, som der også er flertal for i udvalget. Det er et princip vi allerede kender fra ligebehandlingsområdet. Endvidere er delt bevisbyrde blevet positivt evalueret i Norge og princippet er også på vej i Sverige. Der er, som udvalget påpeger, en relativ beskeden mængde sager, hvori offentlig ansattes ytringer får ansættelsesmæssige konsekvenser, men som undersøgelserne fra FTF viser, så er der et ikke uvæsentligt antal offentlig ansatte, som afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner. Som udvalget også påpeger, kan det ikke udelukkes at en lovfæstelse af de gældende regler (herunder en styrkelse af den ansættelsesretlige beskyttelse), hvis indhold har overvejende signalmæssig karakter, vil kunne

have en stimulerende effekt på offentlig ansattes benyttelse af deres meddeleleret. Vi mener den stimulerende effekt er værd at gå efter på netop dette område, som er omgærdet af både myter og fordomme, hvilket står i vejen for at whistlebloweren udfylder sin rolle i den demokratiske kontrol.

TI-DK har noteret sig, at der ikke er flertal i udvalget for at indføre en lovpligtig whistleblower ordning for det offentlige. Hvis regeringen beslutter sig for at følge denne indstilling fra udvalget, vil **TI-DK i stedet kraftigt opfordre regeringen til som minimum at indføre whistleblower ordninger på udvalgte statslige områder som forsøgsordninger**. Det gælder f.eks. forsvaret, kriminalforsorgen og skatteområdet. Sådanne ordninger kræver ikke lovændringer, men kan etableres administrativt. Whistleblower ordninger er den eneste måde at imødekomme en whistleblowers ønske om anonymitet, hvilket er særlig presserende i f.eks. kriminalforsorgen og i forsvaret, hvor der eksisterer en særlig korpsånd. Skat er medtaget på grund af den særlige risikoprofil på dette område. Erfaringer fra sådanne ordninger på udvalgte områder kunne være med til at skabe evidens for, hvorvidt der er behov for at oprette lovpligtige ordninger i det offentlige generelt og i hvilken form.

Med venlig hilsen

Natascha Linn Felix

*Næstformand for bestyrelsen*

M +45 40353761

E [nlfe@transparency.dk](mailto:nlfe@transparency.dk)

Justitsministeriet  
jm@jm.dk

04-06-2015  
15/103/6

### **Hørings svar ang. offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Offentligt Ansattes Organisationer (OAO) har i mail af 10. april 2015 modtaget høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger. OAO har følgende bemærkninger til betænkningen.

OAO finder, at udvalget med betænkningen har udarbejdet en grundig og fyldestgørende udredning og beskrivelse af den nuværende retstilstand angående offentligt ansattes ytringsfrihed, meddeleret og whistleblowerordninger.

Der er et behov for, at offentligt ansatte kan bruge retten til at ytre sig og meddeleretten uden at frygte for negative ledelsesmæssige reaktioner herunder frygt for at blive afskediget. Derfor støtter OAO anbefalingen om, at der indføres ansættelsesretlig særregulering dels for at undgå negative ledelsesmæssige reaktioner herunder afskedigelse i konkrete sager, hvor offentligt ansatte har gjort brug af deres ret. Dels for at øge offentligt ansattes anvendelse af ytringsfrihed og meddeleret i praksis.

OAO er enige med den del af udvalget, der anbefaler, at der indføres mulighed for dom til fortsat ansættelse ligesom i lov om foreningsfrihed på arbejdsmarkedet.

OAO er af den opfattelse, at der bør indføres lovregler om omvendt bevisbyrde, som vi kender det fra ligebehandlingsloven, således at det påhviler arbejdsgiver at godtgøre at en afskedigelse af en ansat, der har brugt sin ytrings- eller meddeleret, ikke skyldes den ansattes lovlige ytringer. Regler om omvendt bevisbyrde kan skabe den nødvendige tryghed således at offentligt ansatte tør gøre brug af deres ret til lovligt at ytre sig.

OAO er enige med de seks medlemmer i udvalget, der finder, at en hensigtsmæssig måde at øge den ansættelsesretlige beskyttelse på er at indføre regler om øget godtgørelse i denne type af sager.

Der er som udvalget peger på et behov for information om offentligt ansattes ret til at ytre sig, da både ledere og medarbejdere er usikre på, hvilke regler der er gældende og om der kan gøres sanktioner gældende. OAO støtter derfor op om, at der er brug for en informationsindsats målrettet offentligt ansatte medarbejdere og ledere.

OAO er enige med udvalgets anbefaling om, at der ikke lovgives om whistleblowerordninger. OAO bakker op om anbefalingen af, at det i den enkelte myndighed overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der etableres en særlig adgang til rapportering af mistanker om ulovligheder mv.

OAO finder endvidere udvalgets forslag til retningslinjer for etablering af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning relevante. OAO bakker op om, at eventuel oprettelse af whistleblowerordninger bør vurderes i samråd med de forskellige personalegrupper i myndigheden, da mange af de hensyn der kan anføres for og imod whistleblowerordninger vedrører de ansatte.

OAO henviser i øvrigt til hørings svar fra LO.

Med venlig hilsen

Amalie Ferdinand

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10

1216 København K

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLE 33 96 97 98

DATO: 3. juni 2015  
SAGSNR.: 2015 - 1071  
ID NR.: 349716

### **Høring - over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Ved e-mail af 10. april 2015 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

#### Offentligt ansattes ytringsfrihed

Udvalget konstaterer i betænkningen s. 28, at indholdet af retstilstanden må betegne som værende ganske klar.

Udvalget deler sig i spørgsmålet, hvorvidt retstilstanden bør lovfæstes.

Advokatrådet har ikke nogen holdning hertil, men bemærker, at det er tvivlsomt, om offentligt ansatte oplever retstilstanden som klar og i øvrigt er bekendt med dens nærmere indhold. De hensyn, som i følge mindretallet taler for lovgivning, jf. s. 29, synes derfor relevante at være opmærksomme på, hvorfor en løbende sikring af, at retstilstanden er kendt blandt offentligt ansatte, så disse ikke på grund af en urigtig retsopfattelse afstår fra at benytte sig af den udstrakte ytringsfrihed, er hensigtsmæssig. Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed er i den henseende et relevant instrument.

#### Whistleblowerordninger

Udvalget er enig om ikke at anbefale lovgivning om whistleblowerordninger, men opstiller i afsnit 6.5 nogle generelle retningslinjer. Advokatrådet er enig i behovet for en sikring af retssikkerheden for såvel den anmeldende person som den person, der omtales i en anmeldelse.



Efter persondatalovens kapitel 8 har den dataansvarlige underretningspligt, hvilket som anført s. 371 har den selvstændige betydning, at en person, som er omtalt i en anmeldelse, bliver klar over anmeldelsens eksistens.

I betænkningen s. 371 anføres bl.a. følgende:

*"Personer, hvis handlinger som led i administrationen af en whistleblowerordning gøres til genstand for en undersøgelse, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse, vil som udgangspunkt have partsstatus i forvaltningslovens forstand"*.

I betænkningen s. 374 anføres, at

*"Partshoring 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."*


Læst i sammenhæng kan disse citater efterlade et uklart indtryk af, hvorvidt en henlæggelse af en anmeldelse efter udvalgets opfattelse er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til den, som en anmeldelse er rettet imod.

Indsigtsretten efter persondatalovens kapitel 9 har ikke nødvendigvis samme indhold - materielt som processuelt – som aktindsigtsretten efter forvaltningsloven. Da egen acces-reglen efter offentlighedslovens § 8 alene angår oplysninger om "personlige forhold", er det derfor Advokatrådets opfattelse, at hjemmelsgrundlaget for indsigt med fordel kan tydeliggøres i de generelle retningslinjer, så der ikke opstår usikkerhed om, på hvilket grundlag, og dermed også i hvilket omfang, en person, som er blevet anmeldt, men hvor sagen henlægges, kan få indsigt i den pågældende sag. Da en whistleblowerordning som anført i betænkningen s. 44 kan give ansatte (og eventuelt andre) mulighed for anonymt at henvende sig med oplysninger om formentlig ulovligheder – hvilket i stor udstrækning må forventes at angå strafbare forhold - finder Advokatrådet det endvidere naturligt, at det overvejes at lade retten til aktindsigt følge princippet i forvaltningslovens § 18, hvorefter en part hos andre myndigheder end politi og anklagemyndighed i eksempelvis en påtaleopgivet sag, med visse modifikationer kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

*Advokatrådet*

Advokatrådet har ikke i øvrigt bemærkninger.

Med venlig hilsen

  
Torben Jensen



**dommerfuldmægtigforeningen**

Justitsministeriet

Odense, den 29. maj 2015

**Vedr. Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger,  
Deres sagsnr. 2013-750-0135**

Justitsministeriet har ved e-mail af 10. april 2015 anmodet om Dommerfuldmægtigforeningens eventuelle bemærkninger til forslaget.

Foreningen skal i den anledning meddele, at der ikke er bemærkninger til lovforslaget.

Dette høringssvar sendes alene elektronisk til: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk).

På foreningens vegne,

Teresa Lund Tøgern  
Høringsansvarlig  
Dommerfuldmægtigforeningen

Domstolsstyrelsen



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Store Kongensgade 1-3  
1264 København K  
Tlf. +45 70 10 33 22  
post@domstolsstyrelsen.dk  
CVR-nr. 21659509  
EAN-nr. 5798000161184

Sendt til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

J.nr.: 2015-4101-0022-4  
Sagsbehandler: Mette Søndergaard  
Mail: [MESG@domstolsstyrelsen.dk](mailto:MESG@domstolsstyrelsen.dk)  
4. juni 2015

**Domstolsstyrelsens høringssvar over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger (jeres j.nr. 2013-750-0135)**

Ved e-mail af 10. april 2015 har Justitsministeriet bedt Domstolsstyrelsen om en udtalelse i forbindelse med høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentlige ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger.

Domstolsstyrelsen har ingen bemærkninger til betænkningen.

Med venlig hilsen

Mette Søndergaard

**Fra:** Direktion [direktion@statsforvaltningen.dk]  
**Sendt:** 28. maj 2015 14:38  
**Til:** Justitsministeriet  
**Cc:** Jacob Møllegaard Hansen ; Helle Haxgart; Torben Sørensen;  
Bente Koudal Sørensen; Christian Vigh  
**Emne:** [Mulig spam] SV: Høring over betænkning nr. 1553/2015 om  
offewntligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger - (2013-  
750-0135)  
**Signeret af:** direktion@statsforvaltningen.dk

Til Justitsministeriet

Justitsministeriet har i mail af 10. april 2015 (2013-750-0135) anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Statsforvaltningen er enig med udvalget, udvalgets flertal og med udvalgets formand (på de områder, hvor der ikke er flertal for en bestemt anbefaling), at der ikke er behov for lovgivning på området, og at der ikke er behov for oprettelse af et nævn.

Med venlig hilsen

**Rikke Hinrichsen**  
direktionsassistent

 cid:image001.png@01CF8661.  
EF0B7950

**Statsforvaltningen**

Storetorv 10

6200 Aabenraa

Telefon: 72 56 70 00

Direkte telefon: 72 56 79 78

Mail: [direktion@statsforvaltningen.dk](mailto:direktion@statsforvaltningen.dk)

Web: [www.statsforvaltningen.dk](http://www.statsforvaltningen.dk)

Send e-mails til Statsforvaltningen via din digitale postkasse på [www.borger.dk](http://www.borger.dk)

Denne mail og enhver vedhæftet fil er fortrolig. Hvis du ikke er den rette modtager, bedes du venligst omgående underrette os og derefter slette mailen og enhver vedhæftet fil uden at beholde en kopi og uden at videregive oplysninger om indholdet. På forhånd tak.

---

**Fra:** Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]

**Sendt:** 10. april 2015 15:32

**Emne:** Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offewntligt ansattes ytringsfrihed og  
whistleblowerordninger - (2013-750-0135)

Se vedhæftet bilag.

Med venlig hilsen



Fælles service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)



Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Postadresse:  
Borgmester  
Frederiksgade 9, 4690 Haslev

Telefon 56 20 30 00  
Telefax 56 20 30 01  
[www.faxekommune.dk](http://www.faxekommune.dk)

Kontoradresse:  
Frederiksgade 9, 4690 Haslev

Desktelefon 56 20 11 22  
[keha@faxekommune.dk](mailto:keha@faxekommune.dk)

Dato 04-06-2015  
J./sagsnr. 00-07-07-K04-J-15

## Høringsvar fra Faxe Kommune vedr. betænkning nr. 1553/2015 om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Faxe Kommune har modtaget henvendelse fra Justitsministeriet af 11. april 2015 vedr. høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Økonomiudvalget i Faxe Kommune har drøftet den fra Justitsministeriet udsendte betænkning om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Faxe Kommunes hovedudvalg har ligeledes drøftet betænkningen.

Med afsæt i de ovenstående drøftelser, er Faxe Kommunes holdning til betænkningen den, at:

- det ikke anbefales, at der indføres lovgivningsmæssige forhold der ændrer den danske model for samarbejde mellem arbejdsgiver og arbejdstager, samt sætter spørgsmålstegn ved den dialog og intension der er i MED-systemet.
- det ikke anbefales, at der indføres en ændring af de forhold, der allerede gælder for de offentlige ansattes ytringsfrihed.

Det er dog vigtigt, at det anerkendes, at når offentligt ansatte ytrer sig som privatpersoner, så er de omfattet af den grundlovssikrede ytringsfrihed som alle andre, og at ytringsfriheden i princippet kun er begrænset i meget få situationer.

Den samlede anbefaling fra Faxe Kommune er, at der ikke ændres på de nuværende forhold og lovgivningen som følge af betænkningen, men at der bredt sættes fokus, hvordan offentlig ansattes ytringsfrihed sikres.

Med venlig hilsen

Knud Erik Hansen  
Borgmester



Foreningen af  
Offentlige Anklagere

3. juni 2015

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret

[im@im.dk](mailto:im@im.dk)

Helle Egelund Jensen  
Sekretær

Foreningen af Offentlige Anklagere  
c/o Statsadvokaten i København  
Kampmannsgade 1  
1604 København V

Telefon: 72 68 93 53  
E-mail: [hej@ankl.dk](mailto:hej@ankl.dk)

**Vedr. JM 2013-750-0135, Høring over betænkning nr. 1553/2015  
om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Foreningen af Offentlige Anklagere har haft betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger i høring.

Foreningen af Offentlige Anklagere kan overordnet tilslutte sig udvalgets flertals anbefalinger om mulige lovgivningsinitiativer.


Dog støtter Foreningen af Offentlige Anklagere udvalgets mindretals udtalelse vedrørende regler om godtgørelse. Foreningen af Offentlige Anklagere er således enige med mindretallet i, 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 meddelelser. Foreningen ligger herved vægt på, at lovbestede regler om erstatning eller godtgørelse vil have en positiv effekt i forhold til negative ledelsesreaktioner samt at en lovbestedt beskyttelse vil kunne fremme de offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Foreningen af Offentlige Anklagere kan tillige tilslutte sig udvalget anbefaling om, at der er behov for en styrket informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed, særligt i relation til de offentligt ansattes ytringer ved anvendelse af de sociale medier. Foreningen vil her fremhæve, at netop ytringer som fremsættes på sociale medier med søgemarkeringer som f.eks. # der relaterer til pågældendes arbejde eller professionelle virke kan skabe uklarhed om pågældende udtaler sig som privat person eller på vegne af den pågældendes ansættelsessted. Der bør derfor være klare vejledninger om brugen af sociale medier og offentligt ansattes ytringsfrihed.



Foreningen af Offentlige Anklagere er endvidere enige med udvalget i, at der bør opstilles generelle retningslinjer om etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning, og har for så vidt angår denne del af betænkningen intet at bemærke.

Med venlig hilsen

  
Helle Egelund Jensen  
Sekretær

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Pr. e-mail: jm@jm.dk

KONCERN HR

Dato: 2. juni 2015  
Jr.nr.: 2015-005-360  
Sagsbehandler: PEK

Polititorvet 14  
1780 København V

Telefon: 3314 8888  
Direkte: 4515 (+lokalnr)

E-mail: [koncernHR@politi.dk](mailto:koncernHR@politi.dk)  
Web: [www.politi.dk](http://www.politi.dk)

## Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Ved brev af 10. april 2015 har Justitsministeriet anmodet Rigspolitiet om en udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

I relation til udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser samt whistleblowerordninger i offentlige myndigheder skal Rigspolitiet herefter udtale følgende:

*Ad lovfæstelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.*

### *Ad 5.1.1.3 Udvalgets anbefalinger*

Fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed hviler efter den gældende retstilstand på en skønspregt afvejning af en række forskellige hensyn.

Udvalgsflertallet anfører, at det ikke synes at være den gældende reguleringsform eller ytringsfrihedsreglernes 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.

Udvalgsflertallet anfører, at en lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, efter udvalgets vurdering ikke vil betyde, at retstilstanden bliver klarere, ligesom den signalværdi der kunne ligge i en lovfæstelse ikke efter udvalgsflertallets opfattelse kan begrunde en lovfæstelse. Udvalgsflertallet har derfor ikke fundet anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Rigspolitiet kan tilslutte sig udvalgsflertallets opfattelse.



*Ad behovet for lovgivning om reglerne om offentligt ansattes meddeleret.*

*Ad 5.1.2.3. Udvalgets anbefalinger om behovet for lovgivning om reglerne om offentligt ansattes meddeleret mv.*

Udvalget finder ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler i lovgivningen om offentligt ansattes meddeleret. Udvalget fremhæver i den forbindelse, at offentligt ansatte har en vidtgående adgang til at gøre pressen 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, at der vil kunne tages højde for de forskellige sagers konkrete omstændigheder.

Rigspolitiet kan tilslutte sig udvalgets opfattelse.

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

*Ad 5.2.2 Regler om mulighed for dom for fortsat ansættelse*

Udvalget har overvejet, i hvilket omfang det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte 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 meddelelsesretten.

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

Rigspolitiet kan tilslutte sig flertallets opfattelse.

*Bevisbyrderegler*

*Ad 5.2.3.1. Omvendt bevisbyrde*

Udvalget vurderer, at den type omvendt bevisbyrde, som kendes fra ligebehandlingslovens § 16, stk. 4 ikke i praksis er egnet i sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

Rigspolitiet kan tilslutte sig udvalgets opfattelse.

*Ad 5.2.3.2. Delt bevisbyrde*

Rigspolitiet har ikke bemærkninger til, hvorvidt der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse af offentligt ansatte i form af regler om delt bevisbyrde i tilfælde, hvor afskedigelsen er sket på grund af retmæssige ytringer.



#### *Ad 5.2.4. Regler om godtgørelse*

Rigspolitiet har ikke bemærkninger til, hvorvidt der bør indføres en øget ansættelsesretlig beskyttelse i form af regler om øget godtgørelse i tilfælde, hvor afskedigelsen er sket på grund af retmæssige ytringer.

*Behovet for yderligere initiativer af vejledende karakter eller andre administrative tiltag for at understøtte offentligt ansattes ytringsfrihed.*

#### *Ad 5.3.1. Behovet for en styrket informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed.*

Udvalget anfører, 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 de 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. Udvalget anfører videre, at det kun er for en meget lille del af de offentligt ansatte, at der af hensyn til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne, gælder særlige begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed. Ifølge udvalget er den gældende retstilstand for langt de fleste offentligt ansatte således ganske klar. Det fremgår, at flere af de myndigheder, som udvalget har indhentet oplysninger fra, har gennemført initiativer som led i indsatsen omkring offentligt ansattes ytringsfrihed. Udvalget fremhæver herunder betydningen af en fortsat og løbende informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Rigspolitiet har ikke bemærkninger hertil.

#### *5.3.2. Oprettelse af nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed*

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. Udvalget anfører videre, at det i den forbindelse endvidere forekommer vanskeligt at se, hvorledes de meget vidtgående kompetencer og opgaver, der i forslaget er tiltænkt et sådant nævn, i praksis vil kunne varetages.

Rigspolitiet kan tilslutte sig udvalgets opfattelse.

#### *6.6. Behovet for lovregulering af whistleblowerordninger i offentlige myndigheder.*

##### *Ad 6.6.1. Bør der indføres lovkrav om whistleblowerordninger i offentlige myndigheder?*

Udvalget finder samlet set ikke, at der er grundlag for ved lov at pålægge alle myndigheder i den offentlige forvaltning at indføre whistleblowerordninger. Udvalget anfører således, at 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.

Rigspolitiet kan tilslutte sig udvalgets opfattelse.

*Ad 6.6.2. Bør der lovgives om reglerne for administration af whistleblowerordninger?*

Udvalget finder sammenfattende ikke, at de hensyn, der kan anføres til støtte for de respektive mulige tavshedsbestemmelser, er tungtvejende nok til at opveje de uhensigtsmæssigheder, der er forbundet med dem. Udvalget anfører, at det også skal 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.

Rigspolitiet kan tilslutte sig udvalgets opfattelse.

*Ad 6.5. Retningslinjer for etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning.*

Udvalget anbefaler i stedet, at det i den enkelte myndighed overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der etableres en adgang til rapportering af mistanker om ulovligheder mv. gennem etablering af en whistleblowerordning i myndigheden.

Udvalget har 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 en gennemgang af visse retlige problemstillinger, som kan være væsentlige at være opmærksom på i forbindelse med oprettelsen af whistleblowerordninger.

Rigspolitiet kan tilslutte sig udvalgets anbefalinger af, at det vurderes i den enkelte myndighed, om der er grundlag for at etablere en whistleblowerordning. Rigspolitiet har ingen bemærkninger til de retningslinjer, som udvalget har opstillet.

Med venlig hilsen

Anne Erlandsen  
HR direktør

Peter Ekebjærg  
politinspektør





Justitsministeriet

Lovafdelingen

Slotholmsgade 10

1216 København K

Att.: Louise Vadheim Guldborg

29. maj 2015

Sagsnr. 741-2015-2406

Dok.nr. 741-2015-11701

Journalnr.

**Sagsnr. 2013-750-0135 - Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Under henvisning til Justitsministeriets brev af 10. april 2015 vedrørende betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger skal Samsø Kommune herved fremkomme med følgende bemærkninger:

I februar 2015 afgav udvalget for ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte betænkning.

**Udvalgets opgave**

Udvalget havde bl.a. til opgave med afsæt i betænkning 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, der blev afgivet i 2006, at 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. Herudover skulle udvalget overveje, om der burde ske en lovfæstelse af whistleblowerordninger.

**Konklusionerne og anbefalingerne i betænkningen fra 2006**

I betænkningen fra 2006 blev det konkluderet, at der i forbindelse med spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed gør sig en række modsatrettede hensyn gældende. Fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed hviler efter den gældende retstilstand på en skønspregt afvejning af disse forskellige hensyn.

Efter udvalgets opfattelse er den gældende retstilstand udtryk for en fornuftig afbalancering af disse modsatrettede hensyn. Det var ligeledes udvalgets opfattelse, at grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed nødvendigvis må hvile på en skønspregt afvejning på grundlag af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i dette spørgsmål. Denne afvejning må i det enkelte tilfælde foretages med udgangspunkt i den konkrete sags samlede omstændigheder.

Udvalget fastslog ligeledes, at den gældende retstilstand – for så vidt angår reglernes juridiske indhold – var ganske klar.

Samsø Kommune  
Kommunalbestyrelsen  
Søtofte 10, Tranebjerg  
8305 Samsø

Telefon +45 8792 2200

Fax +45 8792 1128

E-mail: kommune@samsøe.dk

**Ekspeditionstid**

Mandag-torsdag 10.00 - 12.00

Torsdag tillige 15.00 - 17.00

**Fredag lukket for ekspedition**

**Telefontid**

Mandag-torsdag 09.00 - 12.00

13.00 - 15.00

**Fredag er telefonen lukket**

CVR/SE-nr. 23795515

EAN-nr. 5798006123971

Kommissionens undersøgelser viste imidlertid, at der i praksis kunne konstateres en vis usikkerhed blandt de offentligt ansatte og de offentlige arbejdsgivere om indholdet og rækkevidden af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget fandt, at udstedelse af en vejledning, udgjorde det mest velegnede instrument til at reducere den usikkerhed, som eksisterede i praksis vedrørende de gældende reglers indhold og rækkevidde.

En sådan vejledning ville efter udvalgets opfattelse være det bedste middel til at opfylde det generelle behov for et mere dækkende kendskab til de gældende regler. En vejledning af denne karakter måtte også ifølge udvalget antages at have en betydelig signalværdi og gennemslagskraft over for de forskellige aktører på området, ligesom det blev vurderet, at en vejledning af den pågældende karakter formentlig vil kunne have en vis holdningsbearbejdende effekt og dermed medvirke til, at såkaldt "skjult" sanktionering af offentligt ansattes ytringer blev undgået.

Udvalget formulerede derfor en vejledning, der på denne baggrund skabte klarhed om de overordnede regler og principper for offentligt ansattes ytringsfrihed, og som efterfølgende blev udsendt af Justitsministeriet til myndigheder, organisationer m.fl.

For så vidt angår spørgsmålet om behov for yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig fandt udvalget ikke, at en lovfæstelse ville indebære, at retstilstanden blev mere "klar og tydelig" – og ikke ville give en bedre vejledning om reglernes indhold end den nuværende reguleringsform, og udvalgsflertallet fandt derfor ikke anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

## **Konklusioner og anbefalinger i betænkning nr. 1553/2015**

### **Offentligt ansattes ytringsfrihed**

Det fremgår af betænkningen, at der 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 er 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 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.

Udvalget har i den forbindelse også understreget det positive aspekt i, 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.

Udvalget har på baggrund af foretagne undersøgelser endvidere bemærket, at det 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 videre vurderet, 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 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.

### **Meddeleret**

Ved meddeleret for offentligt ansatte forstås 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 har påpeget, at offentligt ansatte har samme ret til ytringsfrihed som enhver anden borger, jf. grundlovens § 77, med undtagelse af de modifikationer, der følger af bl.a. reglerne i straffelovens §§ 152-152 f om tavshedspligt og de særlige begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte, fastsat i en række uskrevne grundsætninger og principper.

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.

Som tilfældet er vedrørende offentlig ansattes ytringsfrihed, er det udvalgets vurdering, at det ikke er den gældende reguleringsform eller reglernes indhold, der bevirker, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, men 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.

Det er ligeledes udvalgets vurdering, at det næppe har været manglen på en (mere præcis) 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 baggrund heraf udvalgets opfattelse, at det med hensyn til sådanne negativt betonedede årsager først og fremmest er et spørgsmål om at skabe en holdningsændring og ikke et spørgsmål om upræcis retstilstand.

### **Whistleblowerordninger**

Begrebet "whistleblower" anvendes 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.

### **Ikke behov for lovregulering**

Udvalget har samlet ikke fundet, 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.

Det er videre påpeget, at det kan være mest hensigtsmæssigt, at oprettelse af en whistleblowerordning vurderes konkret i samråd med de forskellige personalegrupper i myndigheden, da 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.

For så vidt angår behovet for at lovgive om reglerne for administration af whistleblowerordninger har udvalget vurderet, at de gældende regler generelt udgør en velegnet retlig ramme for oprettelse af whistleblowerordninger på administrativt grundlag.

Udvalget har dog 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.

Det er vurderet, at en særlig tavshedspligtsbestemmelse formentlig vil 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 er dog i den forbindelse bemærket, at en anmelder allerede efter de gældende regler kan undlade at oplyse sin identitet og dermed være anonym.

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 u hensigtsmæssigheder forbundet med begge muligheder.

Udvalget har dog sammenfattende fundet, at de hensyn, der kan anføres til støtte for de respektive mulige tavshedspligtsbestemmelser ikke er tungtvejende nok til at opveje de uhensigtsmæssigheder, der er forbundet med dem. Udvalget har i den forbindelse særligt påpeget, at en generel fravigelse af navnlig forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier for parter i afgørelsessager, hvor parten har mulighed for at opnå indsigt i hvem, der er meddeler af det givne forhold, efter udvalgets opfattelse må kræve særdeles tungtvejende grunde.

#### Udtalelse

Samsø Kommune kan erklære sig enig i udvalgets vurdering af, at retsstillingen vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed er ganske klar, og at den bl.a. udtrykkes tydeligt i "Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed" fra 2006.

Kommunen er således enig i, at der ikke er grundlag for at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

For så vidt angår whistleblowerordninger er Samsø Kommune enig i, at der er ikke er grundlag for ved lov at pålægge alle myndigheder i den offentlige forvaltning at indføre whistleblowerordninger – bl.a. fordi beslutningen om, der skal etableres sådan ordning – og hvordan denne skal udformes – indebærer en prioritering af myndighedens ressourcer, som den enkelte myndighed er nærmest til at vurdere hensigtsmæssigheden af.

De gældende regler udgør en velegnet retlig ramme for oprettelse af whistleblowerordninger på administrativt grundlag – og kommunen er meget enig i, som påpeget af udvalget, at en generel fravigelse af navnlig forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier for parter i afgørelsessager, hvor parten har mulighed for at opnå indsigt i hvem, der er meddeler af det givne forhold må kræve særdeles tungtvejende grunde.

Samsø Kommune kan således tilslutte sig udvalgsflertallets anbefalinger.

Med venlig hilsen



Marcel Meijer  
Borgmester



Anders J. Jørgensen  
Kommunaldirektør



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail adresse: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

## Høring over betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Ved brev af 10. april 2015 til KL har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

KL kan som medlem af udvalget tilslutte sig betænkningen, herunder udvalgets beskrivelse af gældende regler og praksis vedrørende ytringsfrihed, meddeleret og whistleblowerordninger. Herudover kan KL henvisne til de anbefalinger, KL har tilsluttet sig i udvalgets betænkning, herunder

*at* der ikke sker lovfæstelse af gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed

*at* der ikke indføres nye regler i lovgivningen om indholdet af offentligt ansattes meddeleret

*at* der ikke bør indføres ansættelsesretlig særregulering på området, herunder

- *at* der ikke indføres lovgivning om mulighed for dom for fortsat ansættelse
- *at* der ikke indføres lovgivning om omvendt bevisbyrde
- *at* der ikke indføres lovgivning om delt bevisbyrde
- *at* der ikke indføres lovgivning om særlig forhøjet godtgørelse
- *at* KL støtter forslag til initiativer af vejledende karakter
- *at* der ikke oprettes et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed.

KL er endvidere enig i, at der ikke bør indføres regler om whistleblowerordninger, men at det anbefales, 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 etablering af en whistleblowerordning.

Den 20. april 2015

Sags ID: SAG-2014-01966

Dok.ID: 2006408

ABN@kl.dk

Direkte 3370 3779

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

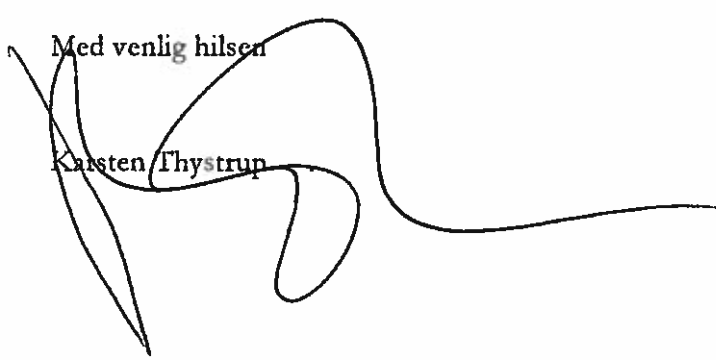
[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

Side 1/2

KL kan i den forbindelse tilslutte sig udvalgets generelle retningslinjer om, hvordan etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan ske på administrativt grundlag inden for de gældende retlige rammer.

Med venlig hilsen

Karsten Thystrup

A large, stylized handwritten signature in black ink, starting with a large loop and ending with a long horizontal tail.

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

DANSKE  
REGIONER



29-05-2015

Sag nr. 14/105

Dokumentnr. 21760/15

Ulla Fehrenkamp

Tel. 35298164

E-mail: Ufe@regioner.dk

### **Høringssvar - Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger**

Justitsministeriet har ved brev af 10.4.2015 anmodet blandt andre Danske Regioner og de fem regioner om en udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger.

Danske Regioner har været medlem af udvalget og kan tilslutte sig betænkningen, herunder tilslutte sig udvalgets beskrivelse af de gældende regler og praksis vedrørende yringsfrihed, meddeleret og whistleblowerordninger.

På vegne af de fem regioner og Danske Regioner skal Danske Regioner herudover bemærke følgende:

Danske Regioner støtter udvalgets anbefalinger til initiativer af vejledende karakter til understøttelse af offentligt ansattes yringsfrihed.

Vedrørende yringsfrihed og meddeleret kan Danske Regioner tilslutte sig de punkter, hvor der i udvalget er enighed eller flertal for, at der ikke er behov for lovgivning. Herudover kan Danske Regioner tilslutte sig den del af udvalget, der finder, at der ikke er behov for yderligere lovfæstelse af reglerne om af de offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse, idet der henvises til følgende synspunkter i betænkningen:

- der skal ganske særligt tungtvejende grunde til at indføre særregulering af bestemte typer af uberettigede afskedigelser. I regionernes overenskomster er der allerede adgang til godtgørelse, der ligger over det i funktionærlovens § 2b mulige godtgørelsesniveau,
- der ikke er tale om et omfangsrigt problem,
- det ikke er helt oplagt, at en uberettiget reaktion på grund af den ansat-

Dampfærgevej 22  
Postboks 2593  
2100 København Ø

T 35 29 81 00

F 35 29 83 00

E regioner@regioner.dk

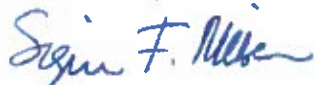
tes ytringer bør anses for mere "alvorlig" end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner,  
-det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

I den forbindelse har Danske Regioner noteret sig udvalgets overvejelser om vigtigheden af at arbejde med åbenhedskulturen på arbejdspladsen og ad den vej skabe gode rammer for de offentligt ansattes ytringsfrihed.

Danske Regioner kan tilslutte sig udvalgets anbefaling om, at det er den enkelte myndig, der overvejer behovet og indholdet af en whistleblowerordning, samt at der ikke er behov for lovgivning.

Endvidere kan Danske Regioner tilslutte sig betænkningens retningslinjer for etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning.

Med venlig hilsen



Signe Friberg Nielsen



DANSKE MEDIER

Pressens Hus  
Skindergade 7  
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000  
Telefax 3314 2325

Info@danskemedier.dk  
www.danskemedier.dk

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

*Sendt elektronisk til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)*

4. juni 2015

## **Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Danske Medier har med tak modtaget betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger i høring.

Danske Medier finder det af afgørende betydning, at offentligt ansattes muligheder for at ytre sig bliver belyst og drøftet med henblik på at sikre, at offentligt ansatte kender deres ret til at ytre sig om forholdene på deres arbejdspladser, og at denne viden kan medvirke til, at de benytter deres ytringsfrihed til at belyse forhold af samfundsmæssig betydning. Betænkningen fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordning er et vigtigt bidrag hertil, og foreningen har værdsat muligheden for at bidrage til arbejdet i udvalget.

### *Lovfæstelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed*

Danske Medier 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. Som flere af de øvrige medlemmer af udvalget mener foreningen dog ikke, at dette er ensbetydende med, at der er ikke foreligger et konkret behov for en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Som det fremgår af udvalgets betænkning tyder resultaterne af de tre offentliggjorte undersøgelser fra FOA, FTF og Magisterbladet på, at en del offentligt ansatte frygter negative konsekvenser af at udtale sig kritisk i offentligheden om forhold vedrørende deres arbejdsområde. Dette var også tilfældet, da betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelse blev afgivet i 2006, om end der i dag er lidt flere, der giver konkret udtryk herfor.

De ovennævnte undersøgelser samt konkrete sager, som er blevet gennemgået som led i udvalgsarbejdet giver indtrykket af, at offentligt ansatte fortsat er meget tilbageholdende med at ytre sig om forholdene på deres arbejdspladser. Det kan der selvsagt være flere grunde til, om end hovedårsagerne til at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig synes at være frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima, frygt for karrieremæssige konsekvenser som fx en fyreseddel, manglende kendskab til de uskrevne regler og Folketingets Ombudsmands praksis på området samt en fejlopfattelse af loyalitetsbegrebet.

Det er Danske Mediers opfattelse, at det er et problem, at der ikke er en overordnet lovregel, der fastslår, at offentligt ansatte har en materiel ret til at udtale sig om forholdene på deres arbejdsplads. Der er efter foreningens opfattelse ikke tilstrækkelig belæg for at afvise, at der kan være en vis sammenhæng mellem det forhold, at der ikke eksisterer en formel lov om offentligt ansattes ytringsfrihed og det forhold, at offentligt ansatte fortsat afholder sig fra at bruge deres ytringsfrihed om arbejdsrelaterede forhold.

Da retstilstanden følger af uskrevne retsgrundsætninger og principper, som fortolkes og udmøntes i Folketingets Ombudsmands praksis, kan det endvidere være ganske ressourcekrævende og kompliceret for den enkelte at sætte sig ind i. En overordnet regel med dertil hørende lovbemærkninger vil medføre en samlet indgang til reglerne og Folketingets Ombudsmands praksis på området. En sådan bestemmelse vil desuden skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ytringsfrihed og være et tydeligt signal til såvel de ansatte som ledelsen om, at de offentlige myndigheder skal respektere de ansattes ret til at fremkomme med lovlige ytringer om deres arbejdsplads.

Udvalget bag betænkningen var enig om, at det er vigtigt, at offentligt ansattes ytringsfrihed understøttes på bedst tænkelig vis men kunne ikke blive enig om, hvilke tiltag/løsningsforslag, som kunne sikre dette. Danske Medier mener fortsat, at en lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed vil kunne afhjælpe den usikkerhed og manglende lyst til at offentliggøre berettiget kritik og/eller synspunkter og tillige have en stimulerende effekt på offentligt ansattes lyst og mod til at ytre sig. En lovfæstelse bør derfor overvejes som ét konkret løsningsforslag.

Danske Medier skal i øvrigt henvise til de øvrige argumenter, som mindretallet (Dansk Journalistforbund, Michael Gøtze og Danske Medier) angiver som støtte for deres anbefaling om en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed, jf. betænkningen s. 233-235.

#### *Særlig regulering af offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse*

Ytringsfrihed er en grundlæggende rettighed i et demokratisk samfund, og det er af afgørende betydning, at ytrings- og informationsfriheden har de bedst tænkelige vilkår, der kan sikre den fornødne indsigt i de offentlige myndigheders forvaltning af de offentlige ressourcer. En væsentlig kilde til oplysninger om, hvordan den offentlige forvaltning fungerer, og hvorvidt dispositionerne, der foretages er saglige og velfunderede, er bl.a. de offentligt ansatte, der med deres viden og erfaringer kan være med til at belyse sager af samfundsmæssig interesse.

Udvalgsarbejdet har afdækket, at der i dag er offentligt ansatte, der frygter negative konsekvenser af at udtale sig kritisk i offentligheden. Omfanget af problemet er imidlertid svært at fastslå, da de offentligt ansattes tilbageholdenhed med at ytre sig kritisk om forholdene på deres arbejdspladser ikke overraskende medfører, at antallet af sager, der rent faktisk bliver rejst som følge af indgreb i den offentligt ansattes ytringsfrihed, er begrænset.

Det begrænsede antal af konkrete sager, hvor offentligt ansatte er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner som følge af lovlige ytringer, kan således ikke med rimelighed tolkes som



udtryk for, at der ikke eksisterer et aktuelt behov for at styrke offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse med et konkret tiltag. Med afsæt i udvalgsarbejdet er det Danske Mediers opfattelse, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte netop afstår fra at ytre sig – eller er tilbageholdende hermed – på grund af frykten for negative ledelsesreaktioner i form af fx afskedigelser.

Spørgsmålet er naturligvis, hvilke konkrete tiltag, der vil kunne antages at have en gavnlig effekt på offentligt ansattes tillid til, at deres fremsættelse af lovlige ytringer ikke vil medføre ansættelsesretlige reaktioner.

### *Offentligt ansattes ytringsfrihed bør have samme beskyttelse som foreningsfriheden*

Danske Medier finder som tidligere nævnt, at en lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed er påkrævet. Såfremt der ikke er politisk opbakning til en generel overordnet regel, der signalerer, at offentligt ansattes ret til at ytre sig nyder en udstrakt beskyttelse, mener foreningen, at en lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig i stedet med fordel vil kunne ske i den ansættelsesretlige regulering, herunder ved en særskilt regulering om opretholdelse eller genoprettelse i anledning af uberettiget afskedigelse.

En sådan særskilt regulering findes i Lov om foreningsfrihed på arbejdsmarkedet (foreningsfrihedsloven), § 4, stk. 1, der vedrører beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold. Det forhold, at en ansat er medlem eller ikke medlem af en forening, må ifølge loven ikke være årsag til en afskedigelse, og såfremt dette er tilfældet, vil afskedigelsen kunne underkendes i en retssag. Beskyttelsen af foreningsfriheden er således ganske stærk i den ansættelsesretlige regulering, og det forekommer oplagt, at denne beskyttelse tillige bør gælde ytringsfriheden, der ligesom foreningsfriheden er en grundlæggende frihedsrettighed.

Danske Medier er derfor ét af de 6 medlemmer af udvalget, der anbefaler, at offentligt ansattes ret til ytringsfrihed beskyttes på samme måde som deres ret til foreningsfrihed. Der henvises i den forbindelse til den konkrete anbefaling i Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 248-251.

Danske Medier skal i den forbindelse understrege, at anbefalingen og det konkrete forslag om ændring af foreningsfrihedsloven alene angår en beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed og ikke privatansattes ytringsfrihed. Denne sondring er velbegrunnet, da offentligt ansattes ytringsfrihed er tæt forbundet med den offentlige debat og demokratiet, indsigt i den faktiske forvaltning af offentlige midler samt den vigtige kontrol med de politiske og administrative beslutningstagere. Denne samfundsmæssige betydning kan ikke på samme måde tillægges privatansattes ytringer om forholdene på de private arbejdspladser, da der ikke er tale om offentlige myndigheder og/eller offentlige midler. Dertil kommer, at der i øvrigt også er særlige konkurrencemæssige parametre, der gør sig gældende i den private sektor.

Danske Medier har ikke fundet anledning til at tilslutte sig de andre forslag om styrkelse af den ansættelsesretlige beskyttelse i form af bevisbyrderegler og/eller regler om godtgørelser. Det er foreningens opfattelse, at sådanne regelsæt næppe i nævneværdig grad vil føre til, at

offentligt ansatte bliver mere trygge ved at anvende deres ytringsfrihed, og indførelsen af sådanne regler kan heller ikke forventes at forhindre afskedigelser. Disse forslag vil således ikke afhjælpe den usikkerhed, der eksisterer vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og/eller frygt for uberettiget afskedigelse.

#### *Lovregulering af whistleblowerordninger*

Danske Medier mener – ligesom det øvrige udvalg - at der samlet set ikke ses at være grundlag for at ved lov at pålægge alle myndigheder i den offentlige forvaltning at indføre whistleblowerordninger eller at lovgive om reglerne for administration af sådanne ordninger. Det forekommer mere hensigtsmæssigt, at det reelle behov for en whistleblowerordning og den nærmere udformning af denne vurderes af den enkelte statslige, regionale eller kommunale myndighed.

Foreningen skal i den anledning særligt fremhæve hensynet til "den anmeldtes" retssikkerhed, der taler afgørende for, at der ikke bør indføres særlige regler om anonymitet, der beskytter whistleblowers identitet mod offentliggørelse. Indførelsen af særregler om fx tavshedspligt i anledning af en whistleblowersag, vil i praksis indebære en begrænsning af de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven og partshøring i forvaltningsloven, herunder fravigelse af retssikkerhedsmæssige garantier, hvilket bestemt ikke kan anses som ønskværdigt.

Whistleblowere vil ligesom andre offentligt ansatte være omfattet af de konkrete tiltag, der sættes i værk for at styrke offentligt ansattes ytringsfrihed. Mindretallets forslag om, at offentligt ansattes ytringsfrihed beskyttes på samme måde som deres foreningsfrihed kunne fx være et sådant tiltag. Ganske vist medfører forslaget ikke mulighed for at sikre whistleblowere anonymitet eller lignende, men forslaget vil give whistleblowere en stærkere ansættelsesretlig beskyttelse mod en uretmæssig afskedigelse fra en offentlig arbejdsgiver, der bliver bekendt med den pågældendes identitet.

Danske Medier står gerne til rådighed, såfremt ovennævnte synspunkter ønskes uddybet. Henvendelse herom kan rettes til undertegnede på tlf. 33 97 40 00 eller e-mail [cm@danske-medier.dk](mailto:cm@danske-medier.dk).

Med venlig hilsen  
**Danske Medier**

Christina Mary Moshøj  
Seniorkonsulent, cand.jur.



90

Justitsministeriet  
Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Jmt. modt.  
- 9 JUNI 2015

04.06.2015  
15-0437  
HEBE

### **Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.**

Justitsministeriet har med brev af 10. april 2015 anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Landsorganisationen i Danmark (LO), FTF og Akademikerne skal i den forbindelse og i forlængelse af vores anbefalinger i udvalgsarbejdet udtale følgende:

LO, FTF og Akademikerne er stærke tilhængere af en generel styrkelse af offentligt ansattes retsstilling i forbindelse med negative ledelsesmæssige reaktioner som foranlediget af medarbejderes legitime ytringer, herunder gennem benyttelse af whistleblowerordninger.

Vi finder det dermed glædeligt, at der med udvalgets betænkning er tilvejebragt et kvalificeret grundlag for at styrke offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder særligt via lovgivning, idet der bør etableres en ansættelsesretlig beskyttelse der i overensstemmelse med gældende ret konstaterer, at en arbejdsgiver ikke må iværksætte sanktioner som følge af lovlige ytringer og/eller meddelelser om kritikværdige forhold på arbejdspladsen, og lovreguleringen skal kombineres med specifikke regler, der skaber den gavnlige præventive effekt, således som det har vist sig på andre områder (f.eks. i ligebehandlingsloven), jfr. betænkningens kapitel 2, afsnit 2.3.2. og kapitel 5.2.

Det er LO, FTF og Akademikernes vurdering, at lovgivning om yderligere ansættelsesretlig beskyttelse generelt vil medvirke til at øge kendskabet til de retlige rammer for ansattes ytringer, og dermed tilskynde til udbredelse af væsentlige kritisable forhold på offentlige arbejdspladser i videre omfang, end tilfældet har været hidtil.

Navnlig det forhold, at utilstrækkeligt kendskab til området, og dermed usikkerhed om følgerne af kritiske udtalelser, kan afholde offentligt ansatte fra at ytre sig, tilsiger en klar og intensiveret beskyttelse.

I betænkningen er det anført, at kulturen på den enkelte arbejdsplads kan have betydning for, i hvilken udstrækning ansatte føler sig trygge ved at udtale sig kritisk. Det kan med andre ord ikke udelukkes, at en tilfredsstillende åbenhedskultur på den enkelte arbejdsplads kan spille ind. En utilstrækkelig beskyttelse kan efter vores opfattelse være medvirkende til at fremme en tavshedskultur på arbejdspladseme blandt andet med den konsekvens, at latent meget væsentlige oplysninger ikke kommer for en dag. Erfaringer fra medlemsorganisationerne i LO, FTF og Akademikerne tilsiger, at der i et ikke ubetydeligt omfang har udviklet sig en tavshedskultur blandt de ansatte i den offentlige sektor, som har den negative effekt, at de offentligt ansatte udøver selvrensensur og afstår fra at ytre sig kritik om forholdene på deres arbejdsplads.

En øget beskyttelse vil efter LO, FTF og Akademikernes opfattelse indebære, at den konkrete arbejdspladskultur i mindre omfang vil være bestemmende for omfanget af ytringer.

I relation hertil tilslutter LO, FTF og Akademikerne sig endvidere de i betænkningen anførte bemærkninger om, at ledelsen er af stor betydning for, hvilken kultur der hersker på en arbejdsplads. Således taler meget for, at en ledelse, der tillader kritik, og som modtager kritik konstruktivt, vil understøtte en kultur og skabe fora, hvor medarbejderne kan give tilstrækkelig udtryk for deres holdninger internt, og hvor egentlige sager derfor sjældent vil opstå.

Det er derfor 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.

Sammenfattende finder LO, FTF og Akademikerne anledning til at bemærke, at de undersøgelser, der refereres til i betænkning nr. 1553/2015, generelt understreger behovet for en yderligere retlig regulering i form af en øget ansættelsesretlig beskyttelse samt stadig information og vejledning til offentligt ansatte om disse rettigheder, også når henses til den afdækning af praksis med videre der fandt sted med betænkning nr. 1472/2006.

LO, FTF og Akademikerne henleder opmærksomheden på udvalgets konstatering af, at manglende kendskab til rammene om ansattes ytringsfrihed samt arbejdspladsens konkrete økonomiske og organisatoriske situation 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.

Af samme grund tilslutter LO, FTF og Akademikerne sig endvidere den i betænkningen fremsatte opfordring til, at der fortsat og løbende bør fokuseres på initiativer og information, der kan fremme debat og åbenhed internt på de enkelte arbejdspladser. En sådan åbenhed kan være med til at understøtte den

efterspurgte udvikling af en kultur, hvor det både er legitimt, velset og ønskværdigt, at man debatterer arbejdspladsens forhold.

Udvalget konstaterer i forlængelse heraf, at det i den forbindelse er vigtigt, at de ansatte kan se en klar sammenhæng mellem ord og handling på arbejdspladsen. En opfordring i den skrevne personalepolitik til at bidrage til en åben og fri debat om arbejdspladsens forhold, skal 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 blive betragtet som et velkomment bidrag.

LO, FTF og Akademikerne henviser i den forbindelse til udvalgets konstatering af, at offentligt ansattes brug af ytringsfriheden – både i forhold til interne som eksterne ytringer – bør betragtes som noget positivt – som et middel til at nuancere 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 en velfungerende og effektiv offentlig sektor, som løbende udvikler sig i den rigtige retning, og som fremstår kompetent og troværdig i offentligheden.

Af forordet til Justitsministeriets genudgivne vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fremgår følgende: " 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 indenfor 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."

Herudover henviser LO, FTF og Akademikerne til Dansk Journalistforbunds høringssvar.

Med venlig hilsen  
  
Lizette Risgaard  
Næstformand, LO

  
Bente Sorgenfrey  
Formand, FTF

  
Ingrid Stage  
Næstformand i Akademikerne

04. juni 2015



Til Justitsministeriet

fremsendes pr. mail  
til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

## **Dansk Journalistforbunds hørings svar vedrørende betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Dansk Journalistforbund, DJ, har været repræsenteret i Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger ved DJ's daværende formand Mogens Blicher Bjerregård. Vi finder det her på sin plads at fremhæve, at udvalgsarbejdet efter vores opfattelse har været ledet og er blevet gennemført på en god og konstruktiv måde.

Med hensyn til betænkningen kan DJ naturligvis støtte de tilkendegivelser, som DJ's repræsentant har givet til de emner, som betænkningen indeholder. I dette hørings svar vil vi derfor blot kommentere 5 punkter:

### **1. Offentlige ansattes ytringsfrihed bør lovfæstes.**

Det er DJ's holdning, at der bør ske en særlig lovfæstelse af de offentligt ansattes ytringsfrihed.

Vi er helt opmærksomme på, at denne frihed er lovfæstet i Grundloven og understreget i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Vi gør desuden opmærksom på Europarådets deklARATION, hvor medlemsstaterne anbefales at sikre whistleblowere, i dette tilfælde offentligt ansatte, en særlig beskyttelse.

På denne samlede baggrund finder DJ, at der er behov for at understrege offentligt ansattes ytringsfrihed ved lovfæstelse.

### **2. Offentlige ansatte skal have en øget ansættelsesretlig beskyttelse.**

Det er DJ's opfattelse, at offentligt ansatte skal have en klart forbedret ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der vedrører ytringer og meddelelser.

Det er utvivlsomt, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte helt afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, herunder risikoen for at blive sagt op.

En øget ansættelsesretlig beskyttelse vil, som det også hedder i betænkningen, "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".

På den baggrund støtter DJ de følgende 3 forslag:

- A. Mulighed for dom til fortsat ansættelse.
- B. Delt bevisbyrde.
- C. Lovgivning om øget godtgørelse ved afskedigelse mv.

Dansk Journalistforbund  
medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46  
1702 København K  
Danmark

+45 3342 8000  
[cj@journalistforbundet.dk](mailto:cj@journalistforbundet.dk)  
[journalistforbundet.dk](http://journalistforbundet.dk)

### **3. Oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed.**

DJ støtter betænkningens enige indstilling om, at der ikke oprettes et særligt samlet nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Denne støtte er imidlertid betinget af de forhold, der i betænkningen lægges til grund for denne anbefaling, nemlig først og fremmest betænkningens klare formulering om de faglige organisationers centrale rolle på dette punkt. Det gælder både i forhold til at medvirke til den generelle information og vejledning om offentlige ansattes ytringsfrihed, meddelelser mv. samt i forhold til den individuelle rådgivning af den enkelte ansatte i de konkrete situationer.

### **4. Lovgivning om whistleblowerordninger.**

DJ støtter betænkningens enige indstilling om, at der ikke gennemføres en generel lovgivning om whistleblowerordninger, blandt andet fordi DJ er opmærksom på, at den nødvendige anonymitet i tilfælde af et sagsanlæg bliver vanskeligt at opretholde.

DJ henviser derfor til, at en lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed samt en gennemførelse af en øget ansættelsesretlig beskyttelse i første omgang må anses for at være tilstrækkelige tiltag – også i forhold til at opfylde Europarådets ovennævnte anbefalinger.

Samtidig støtter DJ udvalgets enige anbefaling af, at man i den enkelte myndighed overvejer at lave sin egen whistleblowerordning.

Det er DJ's opfattelse, at overvejelserne bør munde ud i, at man opretter whistleblowerordninger.

Og det er DJ's synspunkt, at Justitsministeriet inden for 2-4 år bør gennemføre en evaluering og en undersøgelse af, i hvilken udstrækning myndighederne har efterkommet udvalgets anbefaling.

### **5. Nu skal der handling bag ordene!**

Med denne grundige betænkning har politikerne det bedst tænkelige grundlag for at forbedre lovgivningen og vilkårene for de offentligt ansattes ytringsfrihed og dermed reelt også whistleblowere, som flere politikere har udtrykt ønske om at kunne beskytte.

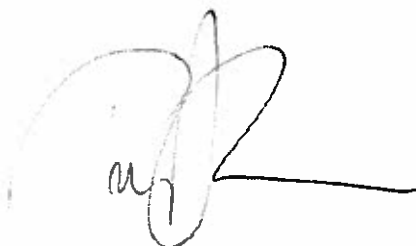
DJ anbefaler derfor, at Folketinget implementerer mindretallets anbefalinger om lovfæstelse af de offentligt ansattes ytringsfrihed, øger den ansættelsesretlige beskyttelse, øger samarbejdet med de faglige organisationer, som påtager sig en øget rådgiverrolle, samt anvender betænkningen til reelt at opfordre samtlige myndigheder til at gennemtænke, hvordan de hver især bedst sikrer whistleblowere, gerne med lokale ordninger.

Endelig anbefaler vi, at regeringen efter implementeringen orienterer Europarådet om afgørelserne med henblik på også derfra at få en vurdering.

Hvis høringsvaret giver anledning til yderligere spørgsmål eller kommentarer, står DJ gerne til rådighed. Vi kan kontaktes på mail [DJ@journalistforbundet.dk](mailto:DJ@journalistforbundet.dk).

Venlig hilsen

Tine Johansen  
næstformand



**Fra:** Stig Bertelsen [Stig.Bertelsen@politiforbundet.dk]  
**Sendt:** 5. juni 2015 11:24  
**Til:** Justitsministeriet  
**Cc:** Dorte H. Larsen  
**Emne:** Høring over betænkning 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, JMs sagsnr. 2013-750-0135 (PF j.nr. 2015-00340)

Justitsministeriet har ved brev af 10. april 2015 sendt betænkning 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger i høring.

Politiforbundet kan i det hele tilslutte sig de bemærkninger, som LO, FTF og AC den 4. juni 2015 har fremsat til betænkningen.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

**Stig Bertelsen**  
Sekretariatschef

H.C. Andersens Boulevard 38  
DK-1553 København V

Tlf. +45 3345 5900  
Mobil +45 2252 0720  
E-mail [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk)





Forhandlings  
fællesskabet

Til Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
e-mail: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Sagsnr.: 4140.26  
GTL  
Direkte tlf.nr.: 3347 0616  
4. juni 2015

**Vedr.: Høringssvar vedrørende betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Forhandlingsfællesskabet har med e-mail af 10. april 2015 modtaget høring over betænkning nr. 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Forhandlingsfællesskabet skal henvise til det fælles høringssvar fra LO, FTF og Akademikerne.

Med venlig hilsen

Helle Basse

Gabriella Tønnesen Lanyi

# CFU

**Centralorganisationernes  
Fællesudvalg**

Niels Hemmingsens Gade 12, 1153 Kbh.  
[www.cfu-net.dk](http://www.cfu-net.dk), [info@cfu-net.dk](mailto:info@cfu-net.dk)  
Tlf 3370 1300 Fax 3370 1333

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotholmsgade 10  
1216 København K

03-06-2015  
15/103/5

## **Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) har i mail af 13. april 2015 modtaget høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

CFU henviser til høringssvar fra LO, FTF og Akademikerne.

Med venlig hilsen

Amalle Ferdinand



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail adresse: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Borgmesterkontoret**

19. maj 2015

Sagsnummer  
480-2015-77828

Dokument nr.  
480-2015-198961

Cpr.-/CVR-nr/Ejd.nr.

**Nordfyns Kommune**  
Østergade 23  
5400 Bogense  
Tlf. 6482 8282

**Kontaktadresse**  
Østergade 23  
5400 Bogense

**Åbningstid**  
Mandag - onsdag 8.00 -  
15.30  
Torsdag 8.00 - 17.00  
Fredag 8.00 - 13.00

**Høringssvar vedrørende betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordning – ministeriets sags nr. 2013-5-0135**

Justitsministeriet har den 10. april 2015 anmodet blandt andet Nordfyns Kommune om en udtalelse om betænkningen om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblower-ordninger.

Nordfyns Kommune tilslutter sig til KL's høringssvar af 20. april 2015.

**Telefontræffetid**

Hvis du ønsker at sende sikker post, skal du sende fra "Borger.dk" eller "Virksom.dk".

[www.nordfynskommune.dk](http://www.nordfynskommune.dk)

Venlig hilsen

Morten Andersen  
Borgmester

Morten V. Pedersen  
Kommunaldirektør



Justitsministeriet

Mail: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Socialtilsyn Nord

Postadresse

Springvandspladsen 5

9800 Hjørring

Telefon 7233 6930

[socialtilsynnord@hjoerring.dk](mailto:socialtilsynnord@hjoerring.dk)

[www.socialtilsynnord.hjoerring.dk](http://www.socialtilsynnord.hjoerring.dk)

Den 05-06-2015

**Høringssvar vedrørende Betænkning nr. 1553. Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.**

Justitsministeriet har den 10. april 2015, sendt Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, i høring.

Socialtilsyn Nord har ingen bemærkninger til betænkningen.

På vegne af Socialtilsyn Nord

Lene Skougaard Magle  
Juridisk konsulent

**Virma T. Rasmussen**

---

**Fra:** Sikker Mail [sikkermail@ast.dk]  
**Sendt:** 4. juni 2015 16:56  
**Til:** Justitsministeriet  
**Emne:** Høringssvar til sagsnr. 2013-750-0135 - betænkning 1553/2015

Til Justitsministeriet att. Louise Vadheim Guldborg,

Ligebehandlingsnævnet har ingen bemærkninger til betænkning nr. 1553/2015 om offentlige ansattes yringsfrihed og whistleblowerordning.

Venlig hilsen

Susanne Fischer  
Chefkonsulent  
Sekretariatet for Ligebehandlingsnævnet

Dir. tlf.: 61 89 73 81  
Mail: [suf@ast.dk](mailto:suf@ast.dk)

The Board of Equal Treatment  
Ankestyrelsen  
Teglholmsgade 3  
2450 København SV  
[www.ast.dk](http://www.ast.dk)  
Mail: [ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk), Tlf.: 33 41 12 00  
Åbningstid: 9.00-15.00 alle hverdage

*Fortrolige og personfølsomme oplysninger  
skal sendes til [sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)*



---

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

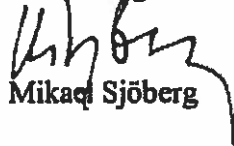
Dato. 4. juni 2015

Sendt pr mail til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Justitsministeriet har ved mail af 10. april 2015 (sagsnr. 2013-750-0135) anmodet Dommerforeningen om eventuelle bemærkninger til høring om betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

I den anledning skal jeg meddele, at forslaget ikke giver Dommerforeningen anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Med venlig hilsen



Mikael Sjöberg

**Fra:** DSBPOST [DSB] [DSBPOST@dsb.dk]  
**Sendt:** 3. juni 2015 09:43  
**Til:** Justitsministeriet  
**Cc:** DSBPOST [DSB]  
**Emne:** VS: Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger - (2013-750-0135)  
**Vedhæftede filer:** høringsbrev [DOK1529486].pdf; høringsliste [DOK1529493].pdf; fesdPacket.xml

Til Justitsministeriet.

Med henvisning til Justitsministeriets e-mail af 10. april 2015 om høring over betænkning nr. 1553/21015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblower ordninger kan DSB anføre følgende:

DSB har ingen bemærkninger til de generelle betragtninger i betænkningen.

For så vidt angår beskrivelsen af DSB's whistleblower ordning på side 300-303 har DSB følgende mindre præciseringer:

- Afsnit 6.1.2.4.1, andet afsnit. DSB anbefaler, at ordet "fortroligt" erstattes med "anonymitet".
- Afsnit 6.1.2.4.1, tredje afsnit. DSB anbefaler, at sætningen startende med "Revisionschefen udpeger ..." får følgende ordlyd "Revisionschefen udpeger herefter et undersøgelsesteam bestående af personer fra Intern Revision, hvoraf den ene leder undersøgelsen, samt en person fra et fagligt undersøgelsesteam bestående af en person fra hver del af DSB's organisation, der kan bidrage til sagens opklaring inden for det pågældende fagområde".
- Afsnit 6.1.2.4.2, DSB anbefaler, at de sidste to linjer i afsnittet, startende med "Whistleblowersystemet er etableret ...", udgår.

M v h

Flemming Kristensen

---

**Fra:** Justitsministeriet [mailto:jm@jm.dk]

**Sendt:** 10. april 2015 15:12

**Til:** [mail@danskeadvokater.dk](mailto:mail@danskeadvokater.dk); [pote@atp.dk](mailto:pote@atp.dk); [jurfak@jur.ku.dk](mailto:jurfak@jur.ku.dk); [ku@ku.dk](mailto:ku@ku.dk); [jura@au.dk](mailto:jura@au.dk);  
[politics@sam.sdu.dk](mailto:politics@sam.sdu.dk); [dps@dps.aau.dk](mailto:dps@dps.aau.dk); [info@humanrights.dk](mailto:info@humanrights.dk); [post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk);  
[finanstilsynet@ftnet.dk](mailto:finanstilsynet@ftnet.dk); [post@domstolsstyrelsen.dk](mailto:post@domstolsstyrelsen.dk); [hoeringer@dommerfm.dk](mailto:hoeringer@dommerfm.dk); [dt@datatilsynet.dk](mailto:dt@datatilsynet.dk);  
[regioner@regioner.dk](mailto:regioner@regioner.dk); [info@dmjx.dk](mailto:info@dmjx.dk); [ae@ae.dk](mailto:ae@ae.dk); [law@law.aau.dk](mailto:law@law.aau.dk); [raadhus@koege.dk](mailto:raadhus@koege.dk); Københavns  
 Kommune - Folkeregisteret; [raadhus@kolding.dk](mailto:raadhus@kolding.dk); [kommune@kerteminde.dk](mailto:kommune@kerteminde.dk);  
[kalundborg@kalundborg.dk](mailto:kalundborg@kalundborg.dk); [raadhus@jammerbugt.dk](mailto:raadhus@jammerbugt.dk); Ishøj Kommune; [post@ikast-brande.dk](mailto:post@ikast-brande.dk);  
[kommunen@horsholm.dk](mailto:kommunen@horsholm.dk); Høje-Taastrup Kommune; [hvidovre@hvidovre.dk](mailto:hvidovre@hvidovre.dk);  
[horsens.kommune@horsens.dk](mailto:horsens.kommune@horsens.dk); [nyholstebro@holstebro.dk](mailto:nyholstebro@holstebro.dk); [sammal@holbkom.dk](mailto:sammal@holbkom.dk);  
[hjoerring@hjoerring.dk](mailto:hjoerring@hjoerring.dk); [hillerod@hillerod.dk](mailto:hillerod@hillerod.dk); [kommunen@herning.dk](mailto:kommunen@herning.dk); [herlev@herlev.dk](mailto:herlev@herlev.dk);  
[mail@helsingor.dk](mailto:mail@helsingor.dk); [nyhedensted@hedensted.dk](mailto:nyhedensted@hedensted.dk); Halsnæs Kommune; [post@haderslev.dk](mailto:post@haderslev.dk);  
[sekretariatet@guldborgsund.dk](mailto:sekretariatet@guldborgsund.dk); [gribskov@gribskov.dk](mailto:gribskov@gribskov.dk); [raadhus@greve.dk](mailto:raadhus@greve.dk);  
[glostrup.kommune@glostrup.dk](mailto:glostrup.kommune@glostrup.dk); [kommune@gladsaxe.dk](mailto:kommune@gladsaxe.dk); [gentoftekommune@gentoftekommune.dk](mailto:gentoftekommune@gentoftekommune.dk);  
[furesoe@furesoe.dk](mailto:furesoe@furesoe.dk); [epost@frederikssund.dk](mailto:epost@frederikssund.dk); [post@frederikshavn.dk](mailto:post@frederikshavn.dk); [raadhuset@frederiksberg.dk](mailto:raadhuset@frederiksberg.dk);  
[kommunen@fredericiakom.dk](mailto:kommunen@fredericiakom.dk); Fredensborg Kommune; [amjo@faxekommune.dk](mailto:amjo@faxekommune.dk); [farvskov@farvskov.dk](mailto:farvskov@farvskov.dk);  
[raadhuset@fanoe.dk](mailto:raadhuset@fanoe.dk); Faaborg-Midtfyn Kommune; [raadhuset@esbjergkommune.dk](mailto:raadhuset@esbjergkommune.dk);  
[kommune@egekom.dk](mailto:kommune@egekom.dk); Dragør Kommune; [raadhus@99454545.dk](mailto:raadhus@99454545.dk); [brondby@brondby.dk](mailto:brondby@brondby.dk); [post@brk.dk](mailto:post@brk.dk);  
[kommunen@billund.dk](mailto:kommunen@billund.dk); [balkom@balk.dk](mailto:balkom@balk.dk); [assens@assens.dk](mailto:assens@assens.dk); Allerød Kommune;  
[albertslund@albertslund.dk](mailto:albertslund@albertslund.dk); [post@aarhus.dk](mailto:post@aarhus.dk); Aalborg Kommune – Folkeregisteret; [post@aabenaar.dk](mailto:post@aabenaar.dk);  
[jurkbh@krifa.dk](mailto:jurkbh@krifa.dk); [kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk); [kto@kto.dk](mailto:kto@kto.dk); [info@justitia-int.org](mailto:info@justitia-int.org); [ase@ase.dk](mailto:ase@ase.dk); [statskundskab@au.dk](mailto:statskundskab@au.dk);  
[ftf@ftf.dk](mailto:ftf@ftf.dk); [fifu@f-f.dk](mailto:fifu@f-f.dk); [sfj@statsforvaltning.dk](mailto:sfj@statsforvaltning.dk); [lsc@ankl.dk](mailto:lsc@ankl.dk); [kontakt@kraka.org](mailto:kontakt@kraka.org); DSB Kontakt [DSB];

[djoef@djoef.dk](mailto:djoef@djoef.dk); [info@detfagligehus.dk](mailto:info@detfagligehus.dk); [dommerforeningen@gmail.com](mailto:dommerforeningen@gmail.com); [mail@danskemedier.dk](mailto:mail@danskemedier.dk);  
[dj@journalistforbundet.dk](mailto:dj@journalistforbundet.dk); [da@da.dk](mailto:da@da.dk); [dff@dff.net](mailto:dff@dff.net); [info@cepos.dk](mailto:info@cepos.dk); [info@cfu-net.dk](mailto:info@cfu-net.dk); [lpo@ams.dk](mailto:lpo@ams.dk);  
[amnesty@amnesty.dk](mailto:amnesty@amnesty.dk); [ac@ac.dk](mailto:ac@ac.dk); [samfund@advokatsamfundet.dk](mailto:samfund@advokatsamfundet.dk); [info@energinet.dk](mailto:info@energinet.dk);  
[densaerligeklageret@hoejesteret.dk](mailto:densaerligeklageret@hoejesteret.dk); [aretten@arbejdsretten.dk](mailto:aretten@arbejdsretten.dk)

Emne: Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og  
whistleblowerordninger - (2013-750-0135)

Se vedhæftet bilag.

Med venlig hilsen

 [cid:image003.jpg@01D075C3.1A55AF80](#)

Fælles service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)



Vestre Landsret  
Præsidenten



Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

J.nr. 40A-VL-21-15  
Den 03/06-2015

Justitsministeriet har ved brev af 10. april 2015 (Sagsnr. 2013-750-0135) anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om betænkningen.

Med venlig hilsen

  
Bjarne Christensen

Justitsministeriet  
Fælles service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

02-06-2015

## HØRING OVER BETÆNKNING NR.1553/2015 OM OFFENTLIGE ANSATTES YTRINGSFRIHED OG WHISTLEBLOWERORDNINGER

Det skal hermed meddeles at Guldborgsund Kommune ikke har bemærkninger til betænkningen om offentlige ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Med venlig hilsen

Lars Lundbæk Friis  
Faglig Koordinator

GULDBORGSUND KOMMUNE

BYRÅDS- & DIREKTIONSSE-  
KRETARIATET  
PARKVEJ 37  
4800 NYKØBING F  
WWW.GULDBORGSUND.DK

SAGSNR. 15/22732  
SAGSBEHANDLER:  
LARS LUNDBÆK FRIIS  
DIR +45 54732152  
MOB +45 25180626  
LLF@GULDBORGSUND.DK

CVR NR. 29 18 85 99

Østre Landsret  
Præsidenten



Den **02 JUNI 2015**  
J.nr. 40A-ØL-22-15  
Init: cr

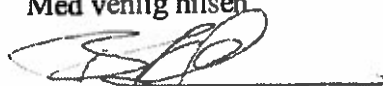
Justitsministeriets  
Lovafdelingen  
Slotholmsgade 10  
1216 København K

Sendt pr. mail til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Justitsministeriet har ved brev af 10. april 2015 (Sagsnr. 2013-750-0135) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om betænkningen.

Med venlig hilsen



Bent Carlsen



Ellen Busck Førsbo



**RIGSADVOKATEN**

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

DATO 22. maj 2015

JOURNAL NR.

RA-2015-149-0083

JEDES ANFØRT VED SVARSRIVELSER

SAGSBEHANDLER: MB

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16  
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 68 90 00

FAX 72 68 90 04

**Høring over betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistle-blowerordninger (betænkning nr. 1553/2015)**

Ved e-mail af 10. april 2015 (sagsnr. 2013-750-0135) har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistle-blowerordningen (betænkning nr. 1553/2015).

Jeg har ikke bemærkninger til betænkningen.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Socialstyrelsen  
Edisonsvej 18, 1.  
5000 Odense C

Tlf. +45 72 42 37 00  
[socialstyrelsen@socialstyrelsen.dk](mailto:socialstyrelsen@socialstyrelsen.dk)  
[www.socialstyrelsen.dk](http://www.socialstyrelsen.dk)

Ledelsessekretariat  
D. 20. maj 2015  
Sagsnr. 15/53388  
CHRK

**Vedr. Høring over Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.**

Justitsministeriet har i mail af 10. april 2015 anmodet om en udtalelse vedr. Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Betænkningen giver ikke anledning til bemærkninger hos Socialstyrelsen.

Venlig hilsen

Bitten Bøgild  
Fuldmægtig

[bbo@socialstyrelsen.dk](mailto:bbo@socialstyrelsen.dk)

Justitsministeriet  
Att.: Kontorchef Louise Vadheim Guldborg  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Sendt til: jm@jm.dk

19. maj 2015

**Vedrørende høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentlige ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger**

Datatilsynet  
Borgergade 28, 5.  
1300 København K

Ved e-mail af 10. april 2015 har Justitsministeriet anmodet Datatilsynet om en udtalelse til ovennævnte betænkning.

CVR-nr. 11-88-37-29

Efter en gennemgang af betænkningen giver denne ikke umiddelbart Datatilsynet anledning til at komme med bemærkninger.

Telefon 3319 3200  
Fax 3319 3218

E-mail  
dt@datatilsynet.dk  
www.datatilsynet.dk

Med venlig hilsen

J.nr. 2015-111-0089  
Sagsbehandler  
Jesper Husmer Vang  
Direkte 3319 3246

Jesper Husmer Vang  
Specialkonsulent

**Fra:** Kristian Seierøe [krs@procesbevillingsnaevnet.dk]  
**Sendt:** 5. maj 2015 09:10  
**Til:** Justitsministeriet  
**Emne:** Vedr. Justitsministeriets j. nr. 2013-750-0135

Til Justitsministeriet

Ministeriet har ved brev af 10. april 2015 anmodet bl.a. Procesbevillingsnævnet om en udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

I den anledning kan det oplyses, at Procesbevillingsnævnet ikke har bemærkninger til betænkningen.

Med venlig hilsen

Kristian Porsager Seierøe  
Chefkonsulent

Direkte: + 45 99 68 74 03  
[krs@procesbevillingsnaevnet.dk](mailto:krs@procesbevillingsnaevnet.dk)

 cid:image0  
01.png@0  
1CF11E2.  
BAB048F0

**Procesbevillingsnævnet**  
St. Kongensgade 1-3, 2. sal  
1264 København K  
Tlf.: + 45 33 12 13 20  
[post@procesbevillingsnaevnet.dk](mailto:post@procesbevillingsnaevnet.dk)  
[www.procesbevillingsnaevnet.dk](http://www.procesbevillingsnaevnet.dk)

**PRÆSIDENTEN  
FOR  
HØJESTERET**

Jmt. modt.  
**05 MAJ 2015**

Den 4. maj 2015  
J.nr. HR-2015-01-3  
Init tha

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
**Att.: Louise Vadheim Guldborg**

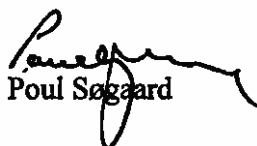
Deres j.nr: 2013-750-0135

Højesteret har modtaget høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

I den anledning skal jeg oplyse, at Højesteret ikke som led i høring afgiver udtalelser om betænkninger, lovudkast eller lovforslag, som ikke angår Højesterets egne forhold.

Højesteret går ud fra, at vi fremover alene høres i overensstemmelse hermed.

Med venlig hilsen

  
Poul Søgaard





Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Gammeltorv 22  
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12  
Fax +45 33 13 07 17

[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)  
[post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Personlig henvendelse: 10-14  
Telefonisk henvendelse:  
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

**Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger – Justitsministeriets j.nr. 2013-750-0135**

28-04-2015

Justitsministeriet har i brev af 10. april 2015 sendt betænkning nr. 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger i høring.

Dok.nr. 15/01695-2/EL  
Bedes oplyst ved henvendelse

Betænkningen er afgivet af et udvalg, hvor Folketingets Ombudsmand har været repræsenteret af områdechef Kirsten Talevski.

Udvalgets betænkning giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen



Justitsministeriet  
Lovafdeling  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 99 68 70 15  
CVR 21 65 95 09  
[administration.kbh@domstol.dk](mailto:administration.kbh@domstol.dk)  
J. nr. 9099.2015.20

Den 27. april 2015

Ved en mail af 10. april 2015 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1553/2015 om offentlige ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at udkastet ikke giver byretterne anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Der henvises til j.nr. 2013-750-0135.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

**DEN SÆRLIGE KLAGERET**

Jmt. no

**21 APR. 2015**

Den 20. april 2015  
J.nr. KL-2015-00-3  
Init ikl

Justitsministeriet  
Fælles Service  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Vedrørende Deres sagsnr. 2013-750-0135

I mail af 10. april 2015 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Betænkningen giver ikke Den Særlige Klageret anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen



Lene Pagter Kristensen

Formand for Den Særlige Klageret