



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 8. december 2015
Kontor: Statsrets- og
Menneskeretskontoret
Sagsbeh: Rasmus Krogh Pedersen
Sagsnr.: 2013-750-0135
Dok.: 1816303

Notits om modtagne høringsvar til betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

1. Indledning

Den 10. april 2015 afgav Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger betænkning nr. 1553/2015. Højesteretsdommer, dr. jur. Jens Peter Christensen har været formand for udvalget, som derudover har været sammensat af to universitetsprofessorer samt repræsentanter for Danske Medier, Dansk Journalistforbund, KL, Danske Regioner, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF, Folketingets Ombudsmand, Datatilsynet, Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet og det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Udvalget har bl.a. 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 i den forbindelse også overvejet, om der er behov for en 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

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

lovregulering der i givet fald vil kunne opstilles for whistleblowerordninger.

Justitsministeriet sendte den 10. april 2015 betænkningen i høring hos adressaterne på den vedlagte høringsliste og gjorde betænkningen tilgængelig på høringsportalen.

De modtagne høringssvar vedlægges i kopi.

I det følgende gengives udvalgets anbefalinger i oversigtsform (afsnit 2 og 3) og de indkomne høringssvar (afsnit 4). Der henvises i øvrigt til betænkningens side 14 ff., hvor der findes en sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger.

2. Udvalgets anbefalinger om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret

Et enigt udvalg har fundet, at der er behov for en fortsat og løbende *informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed*.

Endvidere har et enigt udvalg fundet, at der ikke bør oprettes et *nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed*.

Et flertal på 14 ud af udvalgets 17 medlemmer har fundet, at der ikke bør indføres *lovgivning om indholdet af offentligt ansattes ytringsfrihed*, mens et mindretal på 3 udvalgsmedlemmer (Dansk Journalist Forbund, Danske Medier og professor Michael Gøtze) har anbefalet en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Desuden har et enigt udvalg ikke fundet anledning til at anbefale, at der indføres *lovgivning om offentligt ansattes meddeleret*.

2.2. For så vidt angår *øget ansættelsesretlig beskyttelse i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret*, har udvalget overvejet forskellige mulige initiativer.

Et enigt udvalg har fundet, at der ikke bør indføres regler om *omvendt bevisbyrde* på området.

Et flertal på 11 ud af udvalgets 17 medlemmer har fundet, at der ikke bør indføres regler om *dom til fortsat ansættelse*, mens et mindretal i udvalget

på seks medlemmer (Dansk Journalistforbund, Danske Medier, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), professor Michael Gøtze og professor Søren Højgaard Mørup) har fundet, at der bør indføres sådanne regler.

Seks medlemmer af udvalget (Dansk Journalistforbund, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF og professor Michael Gøtze) har desuden fundet, at der bør indføres *regler om delt bevisbyrde* i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser, mens fem medlemmer af udvalget (Jens Peter Christensen (formand), KL, Danske Regioner, Danske Medier og professor Søren Højgaard Mørup) har fundet, at der ikke bør indføres sådanne regler. Seks medlemmer af udvalget (repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand) har ikke fremsat anbefalinger om, hvorvidt der bør indføres regler om delt bevisbyrde.

Seks medlemmer af udvalget (Dansk Journalistforbund, FTF, Landsorganisationen i Danmark (LO), Akademikerne (AC), DJØF og professor Michael Gøtze) har anbefalet, at der indføres *regler om øget godtgørelse*, mens fem medlemmer af udvalget (Jens Peter Christensen (formand), KL, Danske Regioner, Danske Medier og professor Søren Højgaard Mørup) har fundet, at der ikke bør indføres sådanne regler. Seks medlemmer af udvalget (repræsentanterne for Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand) har ikke fremsat anbefalinger om, hvorvidt der bør indføres regler om delt bevisbyrde.

3. Udvalgets anbefalinger om whistleblowerordninger

Et enigt udvalg har fundet, at der ikke bør *indføres lovkrav om whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning*. Udvalget har i stedet anbefalet, at det i den enkelte myndighed overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der etableres en whistleblowerordning.

Et enigt udvalg har endvidere ikke fundet anledning til at foreslå en særlig *lovregulering af whistleblowerordninger*.

Udvalget har i den forbindelse heller ikke fundet, at der bør fastsættes bestemmelser om, at offentligt ansatte har tavshedspligt med hensyn til oplysninger om en anmelderes identitet, som de modtager som led i en whistleblowerordning.

Udvalget har herefter opstillet visse generelle retningslinjer for etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning på administrativt grundlag inden for de gældende retlige rammer. Retningslinjerne består dels af en række anbefalinger om, hvordan whistleblowerordninger kan oprettes og administreres, dels af en gennemgang af visse retlige problemstillinger, som det kan være væsentligt at være opmærksom på i forbindelse med oprettelsen af whistleblowerordninger.

4. Oversigt over hørings svar

Nedenfor er de overordnede synspunkter i de modtagne hørings svar til de forskellige anbefalinger i betænkningen gengivet i oversigtsform. Der er alene tale om en summarisk gennemgang og ikke alle tilkendegivelser eller argumenter anført af de hørte myndigheder og organisationer mv. er således gengivet. I det omfang høringsparterne henviser til eller anvender samme argumentation, som medlemmer af udvalget har anført i betænkningen, er denne argumentation ikke medtaget i oversigten.

Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Særlige Klageret, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, DSB, Folketingets Ombudsmand, Guldborgsund Kommune, Hjørring Kommune, Københavns Byret (på vegne af samtlige byretter), Ligebehandlingsnævnet, Procesbevillingsnævnet, Rigsadvokaten og Socialstyrelsen har ikke haft bemærkninger til betænkningens anbefalinger. **DSB** er dog fremkommet med enkelte bemærkninger til beskrivelsen af DSB's egen whistleblowerordning.

Højesteret, Vestre Landsret og Østre Landsret har ikke ønsket at afgive bemærkninger til betænkningen.

Akademikerne (AC), Dansk Journalistforbund, Danske Medier, Danske Regioner, FTF, KL og LO, der alle har været repræsenteret i udvalget, kan tilslutte sig deres repræsentanters tilkendegivelser i udvalget, jf. pkt. 2-4 ovenfor. **Dansk Journalistforbund** er fremkommet med enkelte yderligere bemærkninger, der refereres særskilt i det følgende.

Centralorganisationernes Fællesudvalg, FOA, Forhandlingsfællesskabet, Offentligt Ansattes Organisationer (OAO), og Politiforbundet kan tilslutte sig det fælles høringssvar fra LO, FTF og Akademikerne (AC). **FOA** og **OAO** er dog kommet med en række yderligere bemærkninger, der refereres særskilt i det følgende. **Nordfyns Kommune** har anført, at kommunen kan tilslutte sig KL's høringssvar.

Danske Advokater, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Samsø Kommune og Statsforvaltningen kan tilslutte sig flertallet i betænkningen, der ikke anbefaler *lovgivning om indholdet af offentligt ansattes yringsfrihed*. **Danske Advokater** har dog anført, at der er grund til, at lovgiver også fremover fortsat følger retsområdet tæt og løbende overvejer behovet for lovgivning.

Retspolitisk Forening og **VERON** kan tilslutte sig mindretallet i betænkningen, der anbefaler *lovgivning om indholdet af offentligt ansattes yringsfrihed*.

Danske Advokater, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Samsø Kommune og Statsforvaltningen kan tilslutte sig det samlede udvalg, der ikke anbefaler *lovgivning om offentligt ansattes meddeleret*.

Advokatrådet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Institut for Menneskerettigheder, OAO og Retspolitisk Forening kan tilslutte sig det samlede udvalgs forslag om en *fortsat og løbende informationsindsats* om offentligt ansattes yringsfrihed.

Rigspolitiet og **Statsforvaltningen** kan tilslutte sig det samlede udvalg, der mener, at der ikke bør oprettes et *nævn til sikring af offentligt ansattes yringsfrihed*. **Dansk Journalistforbund**, der har været repræsenteret i udvalget, har anført, at forbundets støtte til udvalgets anbefaling er 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 offentligt ansattes yringsfrihed, meddeleret mv. samt i forhold til den individuelle rådgivning af den enkelte ansatte i de konkrete situationer.

Danske Advokater, Rigspolitiet og Statsforvaltningen kan tilslutte sig det samlede udvalg, der mener, at den ansættelsesretlige beskyttelse af

offentligt ansatte ikke bør øges ved at indføre regler om *omvendt bevisbyrde*.

FOA og OAO finder, at der bør indføres regler om *omvendt bevisbyrde*. **FOA** har i den forbindelse bl.a. anført, at der – som påpeget i betænkningen – kan opstå en udfordring i forhold til den tidsmæssige udstrækning af beskyttelsen ved lovlige ytringer i sammenhæng med en afskedigelse. **FOA** bemærker dog, at dette vil kunne håndteres af domstolene.

Danske Advokater, Rigspolitiet og Statsforvaltningen kan tilslutte sig flertallet i udvalget, der mener, at den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte ikke bør øges ved at indføre regler om mulighed for *dom til fortsat ansættelse*.

FOA, OAO og Retspolitisk Forening kan tilslutte sig de 6 udvalgsmedlemmer, der mener, at der er behov for at øge den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte ved at indføre regler om mulighed for *dom til fortsat ansættelse*. **FOA** har desuden bl.a. anført, at det bør overvejes at se på mulighederne for at fremme sager om krænkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed hurtigst muligt samt at give domstolene adgang til med opsættende virkning at forhindre afskedigelse, indtil dommen er faldet.

FOA, Foreningen af Offentlige Anklagere, Institut for Menneskerettigheder, OAO, Retspolitisk Forening, Transparency International Danmark og VERON kan tilslutte sig de 6 udvalgsmedlemmer, der mener, at der er behov for at øge den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte ved at indføre regler om *øget godtgørelse*. **Retspolitisk Forening** har desuden bl.a. anført, at der er behov for at overveje positive belønningsmekanismer for whistleblowere – f.eks. økonomiske belønninger, der ligger ud over compensation for det lidte tab, og karrieremæssige belønninger.

Statsforvaltningen kan tilslutte sig de 5 udvalgsmedlemmer, der mener, at den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte ikke bør øges ved at indføre regler om *øget godtgørelse*.

Danske Advokater har ikke bemærkninger til, om der bør gennemføres en generel forøgelse af godtgørelsesniveauet, men gør opmærksom på, at hjemlen til godtgørelse i forbindelse med afskedigelse eller andre

indgribende negative ledelsesreaktioner i anledning af lovlige ytringer kan give anledning til tvivl. Desuden finder Danske Advokater, at det kan forekomme uklart, i hvilket omfang der efter gældende ret er mulighed for at tilkende godtgørelse eller økonomisk kompensation for mindre indgribende sanktioner end bortvisning og afsked. Usikkerheden hænger sammen med, at der ikke i noget særligt omfang foreligger retspraksis herom. Danske advokater finder, at dette spørgsmål bør inddrages ved bedømmelsen af behovet for lovgivning.

Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Transparency International Danmark og VERON kan tilslutte sig de 6 udvalgsmedlemmer, der mener, at den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte bør øges ved at indføre regler om *delt bevisbyrde*.

Danske Advokater og Statsforvaltningen kan tilslutte sig de 5 udvalgsmedlemmer, der mener, at den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte ikke bør øges ved at indføre regler om *delt bevisbyrde*.

Faxe Kommune har anført, at der ikke bør indføres lovgivning, der ændrer den danske model for samarbejde mellem arbejdsgiver og arbejdstager eller sætter spørgsmålstejn ved den dialog og intention, der er i MED-systemet (aftaler om medindflydelse og medbestemmelse). Det er endvidere anført, at der ikke bør ændres på de forhold, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed. I stedet er det anført, at der bør sættes bredt fokus på, hvordan offentligt ansattes ytringsfrihed sikres.

IDA har anført, at der er et stort behov for at øge den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte, der ytrer sig om problematiske forhold, men har ikke taget stilling til, hvilken form den øgede beskyttelse bør have.

OAO, Rigspolitiet, Samsø Kommune og Statsforvaltningen kan tilslutte sig det samlede udvalg, der mener, at der ikke bør *lovgives om whistleblowerordninger*. **Institut for Menneskerettigheder** kan tilslutte sig, at det i den enkelte myndighed overvejes, om der på administrativt grundlag bør etableres en whistleblowerordning i myndigheden. **Dansk Journalistforbund**, der har været repræsenteret i udvalget, har i relation til udvalgets anbefaling om, at det i den enkelte myndighed overvejes, om der på administrativt grundlag bør etableres en whistleblowerordning i myndigheden, tilføjet, at overvejelserne efter Dansk Journalistforbunds opfattelse bør munde ud i, at man opretter whistleblowerordninger.

Desuden har Dansk Journalistforbund anført, at Justitsministeriet inden for 2-4 år bør gennemføre en evaluering og undersøgelse af, i hvilken udstrækning myndighederne har efterkommet udvalgets anbefaling. **Danske Advokater** har ikke bemærkninger til udvalgets indstilling om, at der ikke vurderes at være behov for lovregulering af whistleblowerordninger i det offentlige. Danske Advokater har dog bl.a. tilføjet, at det giver anledning til tvivl, om reglerne i persondataloven yder en tilstrækkelig beskyttelse af personer, hvorom der indgives en anmeldelse, som ikke fører til en konstatering af, at vedkommende har gjort sig skyldig i noget kritisabelt eller ulovligt forhold.

Roskilde Universitet (Katrine Mikkelsen) har anført, at whistleblowerordninger kan have flere forskellige udtryk, der ikke nødvendigvis kan forstås som forbedringer af ytringsfriheden, og at ordningerne således kan have tendens til at inddæmme og hemmeligholde problematiske sager, uden at skele til, om disse sager burde komme til offentlighedens eller medarbejdernes kendskab. I nogle tilfælde fungerer en whistleblowerordning således ifølge det anførte i højere grad som et kontrolredskab for ledelsen end som et redskab til udvidelse af medarbejdernes ytringsfrihed.

VERON og **Transparency International Danmark** har anført, at der bør indføres *lovkrav om whistleblowerordninger* i alle offentlige myndigheder, idet de risici, der er ved sådanne ordninger, ikke opvejer de massive demokratiske fordele ved at sikre offentligt ansattes ytringsfrihed gennem krav om whistleblowerordninger. **VERON** og **Transparency International Danmark** har desuden anført, at der som minimum bør indføres whistleblowerordninger på forsøgsbasis på udvalgte områder, hvis der ikke er politisk opbakning til et lovkrav om whistleblowerordninger. **VERON** har i den forbindelse peget på forsvars-, politi- og efterretningsområdet, og **Transparency International Danmark** har peget på forsvaret, kriminalforsorgen og skatteområdet.

IDA har bl.a. anført, at en afvejning af fordele og ulemper ved obligatoriske whistleblowerordninger for IDAs medlemmer falder ud til fordel for lovgivning om whistleblowerordninger. Desuden er det anført, at 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. Endvidere er det anført, at

det for en ansat på en arbejdsplads, der har valgt ikke at have en whistleblowerordning, kan opfattes som et stærkt signal om, at ledelsen ikke er interesseret i at kende til problematiske forhold, og at det kan gøre frygten for ansættelsesretlige sanktioner, hvis ansatte forsøger sig af andre mere usikre kanaler, endnu større.

Danske Advokater kan tilslutte sig forslaget til *retningslinjer for whistleblowerordninger*. Danske Advokater har dog bl.a. tilføjet, at det særligt bør understreges, at en grundig gennemtænkning og ikke mindst en fylldig og præcis beskrivelse af den enkelte ordnings indretning, herunder særligt anmelderes og anmeldtes retstilling og rettigheder samt de i praksis begrænsede muligheder for at bevare anmelderens anonymitet, er helt essentiel for, at disse ordninger kan nyde bred tillid på virksomhederne og i samfundet generelt og dermed også kan fungere efter hensigten. **Foreningen af Offentlige Anklagere** har anført, at de er enige med udvalget i, at der bør opstilles generelle retningslinjer om etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning.

Advokatrådet har bl.a. anført, at hjemmelsgrundlaget for indsigt i forhold til personer, som er blevet anmeldt, men hvor sagen henlægges, med fordel kan tydeliggøres i de generelle retningslinjer om whistleblowerordninger, så der ikke opstår usikkerhed om, på hvilket grundlag og dermed også i hvilket omfang den pågældende kan få indsigt i sagen.

Transparency International Danmark har anført, at det ved lov bør gøres strafbart for arbejdsgivere at efterforske identiteten på en anonym whistleblower. **VERON** har anført, at dette kan overvejes.

Roskilde Universitet (Katrine Mikkelsen), Transparency International Danmark og **VERON** har anført, at udvalgets sammensætning har været for snæver.

Dansk Journalistforbund har anført, at regeringen bør orientere Europarådet og få en vurdering derfra af de initiativer, der tages som opfølgning på betænkningen.