

# Justitsministeriet foreslår nye begrænsninger for whistleblowing

*Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver,  
forskningschef emeritus Danmarks Medie og Journalisthøjskole*

Justitsministeriet vil begrænse offentligt ansattes ytringsfrihed væsentligt ved ændringer i ministeriets vejledning. Det aktuelle forslag vil begrænse retten til at videregive ikke-fortrolige oplysninger, ansatte har kendskab til fra deres arbejde. Denne del af ytringsfriheden betegnes i vejledningen som meddeleret. Justitsministeriet har 9. januar sendt forslaget i høring med en svarfrist på 4 uger. Høringsbrevet er kun stilet til Folketingets Ombudsmand, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Moderniseringsstyrelsen, FTF, LO, DJØF og Akademikerne.

Den nuværende vejlednings kapitel 9 handler primært om offentligt ansattes meddeleret om ulovlige og uredelige forhold hos myndigheden. To sætninger viser, at kapitlet forudsætter et almindeligt princip om offentligt ansattes ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger. Disse sætninger er fjernet i forslaget til ny vejledning:

*Offentligt ansatte kan som udgangspunkt frit videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen eller andre eksterne parter. Det gælder også i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.*

Forslag til ny formulering af vejledningens kapitel 9: <http://www.aabenhedstinget.dk/wp-content/uploads/2019/01/Udkast-til-et-revideret-kapitel-9-i-vejledning-om-offentligt-ansattes-yt-.pdf>

Nuværende vejledning:

[https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/vejledning\\_om\\_offentligt\\_ansattes\\_ytringsfrihed.pdf](https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/vejledning_om_offentligt_ansattes_ytringsfrihed.pdf)

## **Ytringsfrihed med grænser**

Offentligt ansattes ytringsfrihed handler om ansattes ret til på egne vegne – som borgere i samfundet – at bidrage til den offentlige debat med synspunkter og oplysninger.

Lovregler om tavshedspligt, injurier og beskyttelse af privatliv begrænser naturligvis ytringsfriheden. Offentlig ansatte skal desuden afstå fra at fremsætte åbenbart urigtige oplysninger eller bruge en urimelig grov form om forhold inden for deres arbejdsområde.

Ellers har offentligt ansatte i dag ret til at bruge ytringsfriheden på egne vegne til kritik og videregivelse af oplysninger. Hensynet til myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne betyder dog, at ytringsfriheden er begrænset for centralt placerede medarbejdere, der medvirker eller har medvirket i beslutningsprocessen.

Ledelser kan ikke pålægge andre begrænsninger i ytringsfriheden. Det fremgår både af Justitsministeriets nuværende vejledning og af ombudsmandens guide for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Link til ombudsmandens guide:

[http://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke\\_sagsomraader/offentligt\\_ansattes\\_ytringsfrihed/](http://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/offentligt_ansattes_ytringsfrihed/)

Mange ansatte har ikke mod til at stå åbent frem. Det er derfor vigtigt, at ytringsfrihed også giver ret til at videregive oplysninger anonymt. Offentlige forvaltninger er underlagt et grundlæggende princip om saglig forvaltning. Det antages derfor, at ledelser i forvaltninger ikke kan igangsætte interne undersøgelser for at finde kilden til ikke-fortrolige

oplysninger, der er videregivet anonymt til pressen (betænkning 1472/2006 om ytringsfrihed og meddelelsen for offentligt ansatte side 119).

### **Nye begrænsninger**

Justitsministeriets forslag begrænser ikke retten til at videregive oplysninger på egne vegne om mulig eller konstateret ulovlig forvaltning og uredelighed. Forslaget tilføjer et helt nyt afsnit om videregivelse af oplysninger om andre forhold, og det vil betyde væsentlige begrænsninger i ytringsfriheden.

Justitsministeriet foreslår, at ytringsfriheden skal afhænge af en konkret vurdering, selv om oplysningerne ikke er fortrolige. Ved den konkrete afvejning skal lægges vægt på formålet med videregivelsen og modstående hensyn bl.a. om videregivelsen kan have negative konsekvenser for myndigheden.

De nye begrænsninger vil gælde uanset videregivelse sker mundtligt eller ved udlevering af interne dokumenter, åbent eller anonymt.

Ifølge forslaget vil det *normalt* være berettiget at videregive oplysninger, der kan kræves udleveret efter offentlighedsloven eller anden lovgivning. En vigtig sætning tilføjes: *Derimod vil afvejning kunne stille sig anderledes, hvis oplysningerne alene kan udleveres som led i såkaldt meroffentlighed, det vil sige, hvor myndigheden ikke har pligt til at udlevere oplysningerne, hvis nogen beder om det, men kan vælge at udlevere dem.*

Når offentlighedslovens undtagelser også bliver pejlemærker for begrænsninger i ytringsfriheden, vil ansatte risikere fyring, hvis de videregiver ikke-fortrolige oplysninger. Med sådanne ændringer vil chefer få ret til at foretage undersøgelser for at afsløre anonyme kilder.

Forslaget til nye begrænsninger omfatter alle ansatte både i centraladministrationer og på gulvet f.eks. politi, lærere og sundhedspersonale.

### **Offentlighedslovens undtagelser**

Offentlighedsloven har brede undtagelser for interne dokumenter, forberedelse af lovgivning, ministerbetjening og udveksling af dokumenter mellem ministerier og folketingsmedlemmer. Andre folketingsmedlemmer end de særligt indviede kan også få afslag på aktindsigt.

Disse undtagelser handler om ikke-fortrolige oplysninger. Færdige, faglige vurderinger af et forslags konsekvenser kan f.eks. hemmeligholdes uden tidsbegrænsning, når de er udarbejdet til ministerrådgivning, selv om de indgår som grundlag for et fremsat lovforslag eller offentliggjort redegørelse, plan eller lignende (§ 29, stk. 1, pkt. 2). Offentlighedslovens undtagelser gør det nemmere for ministerier og regeringen at præsentere forslag på en spin-præget måde.

Med ændringen af offentlighedsloven i 2013 blev det også nemt at undtage oplysninger om priser på indkøb og leverancer til offentlige myndigheder, hvis chefer hos en forvaltning og en leverandør har en fælles interesse i at undgå offentlighed (§ 30, nr. 2). Denne undtagelse fra aktindsigt blev væsentligt udvidet uden politisk opmærksomhed ved en lille passus i lovforslagets bemærkninger om "klar formodning" for skade ved offentlighed. Offentlighedsloven fik endvidere en undtagelse for kalenderoplysninger f.eks. om møder med lobbyister (§ 22).

### **Eksempler**

Offentlighedslovens brede undtagelser begrænser muligheder for at bruge aktindsigt til demokratisk kontrol og debat. Desto mere afhængig er samfundsudviklingen af, at whistleblowing kan sørge for vigtige informationer til offentligheden og politikere. Det vil Justitsministeriet også have begrænset.

Nogle eksempler på oplysninger/dokumenter, der kan undtages efter offentlighedsloven og dermed må forventes at være omfattet af Justitsministeriets forslag til nye begrænsninger for whistleblowing:

- færdige faglige vurderinger udarbejdet til ministerrådgivning, der ikke er videregivet til folketingsmedlemmer, der skal træffe beslutning i en forligskreds eller i Folketinget,
- signaler fra en ledelse om at vente med aktindsigt til beslutning er truffet,
- spinpræget offentliggørelse af et forslag uden fremlæggelse af faglig dokumentation,
- møde mellem politisk chef og lobbyist,
- udspil fra en ledelse om ændringer i organisering eller nedprioritering af opgaver,
- et dyrt indkøb, hvor chefer for forvaltning og leverandørfirma er enige om, at offentlighed om prisen vil skade,
- en ledelses afvisning af intern kritik om faglig uforsvarlig praksis,
- en ledelses afvisning af et internt forslag om mere effektiv organisering af arbejdsopgaver,
- skjulte vennetjenester, hvor chefer hjælper hinanden med at få godkendt ansættelse af familie,
- interne meldinger fra en ledelse om, at nogle opgaver skal varetages af eksterne leverandører f.eks. konsulentfirmaer frem for at styrke den faglige kapacitet hos forvaltningen.

### **Deling af viden og erfaringer**

*Det er afgørende for et velfungerende demokrati, at offentligt ansatte deler deres viden i den offentlige debat. Offentligt ansattes deltagelse i debatten er ikke kun af betydning for den enkelte ansatte. Den er mindst lige så vigtig for samfundet, fordi offentligt ansatte – i kraft af deres særlige viden og erfaring inden for deres fagområder – kan være med til at højne det faglige niveau i den offentlige debat.*

Dette citat er fra forordet til Justitsministeriets nuværende vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, der i 2016 blev underskrevet af daværende justitsminister.

Der må skrives et nyt forord til vejledningen, hvis forslaget til ændringer bliver godkendt af justitsministeren.