



## JUSTITSMINISTERIET

Dato: 26. februar 2025  
Kontor: Stats- og  
Menneskeretskontoret  
Sagsbeh: Josefine Dyrberg  
Sagsnr.: 2024-16418  
Dok.: 3562321

### H Ø R I N G S N O T A T

#### om forslag til lov om offentligt ansattes ytringsfrihed

#### Indholdsfortegnelse

1. Høringen .....	3
1.1. Høringsperiode .....	3
1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v. ....	3
2. Høringssvarene .....	6
2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget .....	6
2.1.1. Om behovet for at lovfæste gældende ret .....	6
2.1.2. Om opdatering af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed .....	9
2.1.3. Opfølgning på loven .....	10
2.1.4. Whistleblowerloven og meddeleret .....	11
2.1.5. Værdighedskravet .....	12
2.2. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser i lovforslaget.....	13
2.2.1. Lovforslagets anvendelsesområde (lovforslagets § 1).....	13
2.2.2. Ytringer på egne vegne (lovforslagets § 2, stk. 1) .....	15
2.2.3. Negative ansættelsesretlige reaktioner (lovforslagets § 2, stk. 1) .....	17
2.2.4. Tavshedspligt (lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 1).....	19

2.2.5. Ytringer, som er freds- eller ærekrænkende (lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2) .....	20
2.2.6. Ytringer, som er fremsat i urimelig grov form, eller hvor der er tale om åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde (lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 3) .....	22
2.2.7. Hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde (lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 4) .....	24
2.2.8. Proportionalitet .....	26
2.2.9. Territorialbestemmelse (lovforslagets § 4) .....	26
2.3. <i>Ønsker til yderligere regulering i lovforslaget</i> .....	27
2.3.1. Formålsbestemmelse .....	27
2.3.2. Privatansatte, der udfører arbejde for det offentlige .....	28
2.3.3. Godtgørelse m.v. ....	31
2.3.4. Bevisbyrde .....	34
2.3.5. Oplysningspligt .....	36
2.3.6. Sanktioner for arbejdsgiver .....	37
3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet .....	37

## 1. Høringen

### 1.1. Høringsperiode

Et udkast til forslag til lov om offentligt ansattes yringsfrihed har i perioden fra den 18. december 2024 til den 22. januar 2025 (35 dage) været sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer m.v.

Udkastet til lovforslag blev den 18. december 2024 endvidere sendt til Retsudvalget til orientering.

Herudover blev udkastet til lovforslag offentliggjort på Høringsportalen den 18. december 2024.

### 1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Nedenfor følger en alfabetisk oversigt over hørte myndigheder og organisationer m.v.

Ud for hver høringspart er det ved afkrydsning angivet, om der er modtaget høringsvar, og om høringsparten i givet fald har haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Oversigten omfatter herudover interessenter, som ikke er blandt de hørte myndigheder, organisationer m.v., men på egen foranledning har sendt bemærkninger til udkastet til lovforslag. Sådanne interessenter er i oversigten markeret med \*.

Høringspart	Høringssvar modtaget	Bemærkninger	Ingen bemærkninger
3F – Fagligt Fælles Forbund			
Aarhus Retshjælp			
Advokatrådet			
Advokatsamfundet	X	X	
Akademikerne (AC)	X	X	
Amnesty International			
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd			
Arbejdsretten	X		X
Ase Lønmodtager			
Beskæftigelsesministeriet	X		X
BUPL	X	X	
By-, Land- og Kirkeministeriet	X		X
Børne- og Undervisningsministeriet	X	X	
Centralorganisationernes Fællesudvalg			
CEPOS			
Civilstyrelsen	X		X

Danmarks Frie Fagforening			
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole			
Danmarks Radio (DR)*	X	X	
Dansk Arbejdsgiverforening	X	X	
Dansk Folkeoplysnings Samråd	X		X
Dansk Industri			
Dansk Journalistforbund (DJ)	X	X	
Dansk Sygeplejeråd	X	X	
Danske Advokater	X	X	
Danske Medier	X	X	
Danske Regioner	X	X	
Datatilsynet			
Den Danske Dommerforening	X	X	
Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder			
Den Særlige Klageret			
Den Uafhængige Politiklagemyndighed	X		X
Det Faglige Hus	X	X	
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet			
Digitaliseringsministeriet	X		X
DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur			
Direktoratet for Kriminalforsorgen	X		X
Djøf	X	X	
Dommerfuldmægtigforeningen			
Domstolsstyrelsen	X		X
Erhvervsministeriet	X		X
Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)	X	X	
Fag og Arbejde (FOA)			
Familieretshuset			
Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige			
Foreningen af Offentlige Anklagere			
Foreningen af Statsadvokater			
Foreningen af Statsforvaltningsjurister			
FTFa			
Forhandlingsfællesskabet			
Fængselsforbundet			
Færøernes Landsstyre	X	X	
Gadejuristen			
Gravercentret*	X	X	
Grønlands Landsret			
HK Kommunal			
HK Landsklubben Danmarks Domstole	X	X	
HK Politiet og Anklagemyndigheden	X	X	

HK Stat			
Højesteret			
IDA			
Institut for Menneskerettigheder	X	X	
Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet			
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet			
Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet			
Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet			
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet	X	X	
International Rehabilitation Center for Torture Victims			
IT-Politisk Forening			
Juridisk Institut, Syddansk Universitet			
Juridisk Institut, Aalborg Universitet			
Juridisk Institut, Aarhus Universitet			
Justitia			
Kommunernes Landsforening (KL)	X	X	
Kommunale Velfærdschefer			
Kraka			
Krifa	X	X	
Kvinderådet			
Københavns Rets hjælp			
Københavns Byret	X		X
Landsforeningen af Forsvarsadvokater			
Lederne			
LGBT+ Danmark			
Ligebehandlingsnævnet			
Manderådet			
Miljø- og Ligestillingsministeriet	X		X
Naalakkersuisut	X	X	
Nordisk Ministerråd			
Offentligt Ansattes Organisationer			
Politidirektørforeningen			
Politi forbundet	X	X	
Procesbevillingsnævnet			
Regulatory Institute*	X	X	
Retspolitisk Forening	X	X	
Rigsadvokaten			
Rigsombudsmanden i Grønland			
Rigsombudsmanden på Færøerne			
Rigspolitiet	X	X	

Rigsrevisionen	X		X
Samtlige ministerier			
Samtlige byretter			
Social- og Boligministeriet	X		X
Sørenskriveren på Færøerne			
Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab			
Sundhedskartellet			
Sø- og Handelsretten			
Tinglysningsretten			
TV 2*	X	X	
TV 2 Regionerne*	X	X	
Udenrigsministeriet	X		X
Udlændinge- og Integrationsministeriet	X		X
Veron			
Vestre Landsret	X		X
Østre Landsret	X		X

## 2. Høringssvarene

Nedenfor gengives de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar om udkastet til lovforslag. Samtlige høringssvar er vedlagt.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene, herunder om der er foretaget ændringer i anledning af høringssvarene, er skrevet med *kursiv*.

Under pkt. 3 er det opsummeret, hvilke ændringer der er foretaget i forhold til det udkast, som har været i offentlig høring.

### 2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget

#### 2.1.1. Om behovet for at lovfæste gældende ret

**Akademikerne (AC), Danmarks Radio (DR), Dansk Journalistforbund (DJ), Dansk Sygeplejeråd, Danske Advokater, Danske Medier** (med støtte fra **TV 2 Danmark A/S og TV 2 Regionerne**), **Danske Regioner, Det Faglige Hus, Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)** (med støtte fra **BUPL, Dansk Sygeplejeråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole og Politiforbundet**), **Institut for Menneskerettigheder, Gravercentret, Institut for Statskundskab (Aarhus Universitet), Kommunernes Landsforening (KL), Politiforbundet og Rigspolitiet** støtter en lovfæstelse af offentligt ansattes yringsfrihed

**Akademikerne (AC)** anfører, at det er afgørende for et velfungerende demokrati, at offentligt ansatte deltager i den offentlige debat.

**Danmarks Radio (DR)** anfører, at de som publicistisk medievirksomhed er stærkt optaget af, at offentligt ansatte rent faktisk benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat og anerkender, at en forudsætning herfor er, at såvel de offentligt ansatte som arbejdsgiverne er klar over rækkevidden af ytringsfriheden.

**Dansk Journalistforbund (DJ)**, anfører, at de igennem mange år sammen med en række andre fagforeninger og organisationer har argumenteret for nødvendigheden af en bedre sikring af de offentligt ansattes ytringsfrihed, idet alt for mange offentligt ansatte er i tvivl, om de må ytre sig om forholdene på deres arbejdsplads. Det er et stort problem af to grunde: For det første fordi det dermed begrænser den enkelte persons ytringsfrihed. Og for det andet fordi det begrænser den viden, som alle borgere kunne have fået om, hvordan virkeligheden er i den offentlige sektor.

**Dansk Sygeplejeråd** anfører, at de i mange år har arbejdet for, at offentligt ansattes ytringsfrihed lovfæstes.

**Danske Advokater** bemærker, at lovforslaget ifølge de indledende bemærkninger har til formål dels at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at sende et ”stærkt signal” om opbakning til offentlige ansattes brug af deres ytringsfrihed, og dels at skabe et samlet overblik over reglerne. Bemærkningerne til lovforslaget er i vidt omfang en beskrivelse af gældende ret, herunder navnlig en opremsning af den praksis, hvorpå offentligt ansattes ytringsfrihed støttes. Det samlede overblik, som loven har til formål at skabe, er således i høj grad henvist til forarbejderne, og ikke selve lovteksten. De bemærker i denne sammenhæng, at lovteksten synes at afspejle gældende ret.

**Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)** anfører med støtte fra **BUPL**, **Dansk Sygeplejeråd**, **HK Landsklubben Danmarks Domstole** og **Politiforbundet**, at de støtter op om regeringens initiativ til at understøtte, at offentligt ansatte kan deltage i den offentlige debat uden at frygte negative ansættelsesretlige reaktioner på jobbet på grund af deres ytringer.

**HK Landsklubben Danmarks Domstole** bemærker, at lovforslaget om offentlig ansattes ytringsfrihed er meget relevant og har mange gode elementer.

**HK Politiet og Anklagemyndigheden** anfører, at der er flere positive elementer ved lovforslaget. For det første anføres det, at oprettelsen af en samlet lovramme for ytringsfrihed giver øget gennemsigtighed og

forudsigelighed, hvilket er afgørende for både ansatte og arbejdsgivere. For det andet, at forslaget del om, at ansatte ikke skal udsættes for urimelige ansættelsesretlige konsekvenser ved udøvelse af yringsfrihed, er et vigtigt skridt i retning af at beskytte offentlig ansattes grundlæggende rettigheder. For det tredje, at forslaget inkluderer praksis og retsafgørelser, hvorved lovforslaget bliver konkret og praksisnært, hvilket giver vejledning til både ansatte og arbejdsgivere.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at det er afgørende at sikre, at yringsfriheden også kommer til at gælde i praksis, og at en lovfæstelse af offentligt ansattes yringsfrihed kan bidrage til at sikre dette.

**Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet** er overordnet af den opfattelse, at forslaget indebærer en nyttig klargøring af eksisterende regler og praksis vedr. offentligt ansattes yringsfrihed og som sådan vil bidrage til at styrke denne rettighed. Det samme vil den signalværdi, der vil ligge i lovens vedtagelse.

**Kommunernes Landsforening (KL)** finder, at lovforslaget indeholder den rette balance i forhold til at kodificere de gældende regler og praksis for offentligt ansattes yringsfrihed. KL finder endvidere, at lovforslaget med bemærkninger indeholder en grundig og nyttig fremstilling af offentligt ansattes yringsfrihed.

**Politiforbundet** er enig i, at offentligt ansatte skal kunne deltage i den offentlige debat uden at frygte ansættelsesmæssige repressalier på baggrund af deres yringer. Derfor forekommer den kodificering af allerede gældende regler, der lægges op til i lovudkastet, som en overordnet god idé.

**Retspolitisk Forening** anfører, at en opretholdelse af status-quo er uambitiøst og ikke giver de offentligt ansatte en særligt effektiv beskyttelse i praksis. Hvis regering og folketing ønsker at beskytte den offentlige forvaltnings medarbejderes yringsfrihed bedre, bør der indsættes yderligere bestemmelser og/eller gøres tydeligere angivelser i lovbemærkningerne.

*Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes tilkendegivelser og støtte til, at offentligt ansattes yringsfrihed lovfæstes. Som det bl.a. fremgår af lovforslagets pkt. 2.2 og den politiske aftale fra april 2024 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Dansk Folkeparti om at styrke offentligt ansattes yringsfrihed, mener regeringen, at det er afgørende for et velfungerende demokrati, at offentligt ansatte deltager i den offentlige debat, og at det er en grundlæggende forudsætning*



*for, at offentligt ansatte rent faktisk benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, at både ansatte og ledere er klar over omfanget af de ansattes ytringsfrihed.*

*Som det videre fremgår af lovforslagets pkt. 2.2, er Justitsministeriet enig med flertallet i Ytringsfrihedskommissionen i, at den gældende retstilstand om offentligt ansattes ytringsfrihed er udtryk for afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, og at en lovfæstelse af gældende regler vil indeholde et vigtigt signal om opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed. En lovfæstelse vil endvidere kunne bidrage til at overskueliggøre det nærmere indhold af offentligt ansattes ytringsfrihed.*

*Justitsministeriet har ved udformningen af lovforslaget lagt vægt på, at en samlet lov om offentligt ansattes ytringsfrihed bør sikre et klart overblik over rammerne for offentligt ansattes udstrakte ytringsfrihed. Justitsministeriet finder således, at det i lovgrundlaget klart bør fastslås, i hvilke situationer offentligt ansattes ret til at ytre sig på egne vegne er begrænset.*

*Som anført i lovforslagets pkt. 2.2 lægges der som følge af, at lovfæstelsen ikke har til formål at ændre de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed, op til, at reguleringen i lovgrundlaget indeholder skønsprægede afvejningsregler, som efterlader rum til, at retstilstanden fortsat skal kunne gennemgå løbende udvikling og tilpasning gennem praksis fra navnlig domstolene og Folketingets Ombudsmand.*

2.1.2. Om opdatering af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

**Advokatrådet** finder det positivt, at Justitsministeriet som supplement til lovforslaget vil opdatere vejledningen om offentligt ansattes ytringsfrihed fra oktober 2016. Advokatrådet foreslår, at et udkast til en opdateret vejledning sendes i høring med henblik på at sikre så klar og præcis vejledning som muligt.

**Danske Advokater** antager, at der alene sigtes til konsekvensrettelser af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og ikke materielle ændringer, eftersom lovforslaget ikke tilsigter en ændring af den nuværende retstilstand.

**Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)** tilslutter sig med støtte fra **BUPL, Dansk Sygeplejeråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole** og

**Politiforbundet**, at vejledningen om offentligt ansattes ytringsfrihed med fordel kan og bør opdateres, bl.a. i lyset af whistleblowerloven.

**HK Politiet og Anklagemyndigheden** forslår, at der udarbejdes en praktisk vejledning til både offentligt ansatte og deres ledere, som konkretiserer, hvad der er tilladt inden for rammerne af ytringsfriheden, og hvordan de kan beskytte deres rettigheder i praksis.

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 1, vil Justitsministeriet som supplement til lovforslaget opdatere Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra oktober 2016. Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at vejledningen bl.a. vil blive opdateret på baggrund af lovforslaget, og at der ikke tilsigtes ændringer af gældende ret. Vejledningen vil desuden blive opdateret på baggrund af whistleblowerloven.*

*Der kan i øvrigt henvises til lovforslagets pkt. 2.1.1.2, hvoraf det fremgår, at vejledningen har til formål at give grundlæggende information om rammerne for ytringsfrihed for alle offentligt ansatte – både ledere og medarbejdere. Vejledningen skal i den forbindelse virke som en guide i konkrete situationer, hjælpe til at styrke de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat samt hjælpe til, at man på offentlige arbejdspladser rundt om i landet kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.*

*Justitsministeriet vil forud for udstedelsen af den opdaterede vejledning sende et udkast til vejledningen i offentlig høring.*

### 2.1.3. Opfølgning på loven

**Dansk Sygeplejeråd og Institut for Menneskerettigheder** opfordrer til, at effekten af loven evalueres inden for en kortere periode, og at det sker ved nedsættelse af en arbejdsgruppe med inddragelse af arbejdsmarkedets væsentligste parter.

**Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)** opfordrer med støtte fra **BUPL, Dansk Sygeplejeråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole** og **Politiforbundet**, til, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der samtidig med arbejdet med opdateringen af vejledningen foretager en opfølgning på, om loven fungerer efter hensigten.

**HK Politi og Anklagemyndigheden** anfører, at offentlige myndigheder – for at sikre en succesfuld implementering af lovforslaget – bør fokusere på

initiativer, der gør det let og praktisk for både ledelse og medarbejdere at arbejde videre med lovens indhold og anvendelse. Dette kan bl.a. indebære en grundig uddannelse af ledere og ansatte i lovens bestemmelser samt iværksættelse af visuelle informationskampagner, der øger bevidstheden om ytringsfrihedens grænser og betydning. Som et supplement kan der udarbejdes skriftligt materiale, der indeholder links eller QR-koder til yderligere information. Disse materialer kan også angive, hvor medarbejdere kan henvende sig i forskellige situationer, hvilket vil understøtte forståelsen og anvendelsen af loven i praksis.

Det foreslås desuden, at lovforslaget styrkes ved at inddrage erfaringer fra lande, der har haft succes med at balancere ytringsfrihed med hensyn til loyalitetspligt og arbejdsgivers interesser.

*Hvis lovforslaget vedtages, vil Justitsministeriet i overensstemmelse med sædvanlig praksis løbende være opmærksom på, om loven fungerer hensigtsmæssigt i praksis. Herudover finder Justitsministeriet, at det vil være hensigtsmæssigt, at erfaringerne med loven og lovfæstelsens betydning i praksis drøftes med arbejdsmarkedets parter. Justitsministeriet har på den baggrund i lovforslagets pkt. 2.2 tilføjet et afsnit, hvoraf det fremgår, at Justitsministeriet ca. tre år efter lovens ikrafttræden vil drøfte lovfæstelsens betydning i praksis med arbejdsmarkedets parter.*

#### 2.1.4. Whistleblowerloven og meddeleret

**Danske Advokater** anbefaler, at det skrives ind i lovteksten i lovforslagets § 2, at bestemmelsen ikke regulerer eller påvirker offentlige ansattes meddeleret eller offentligt ansattes adgang til at indberette oplysninger efter whistleblowerloven.

**HK Politiet og Anklagemyndigheden** anbefaler en klarere sammenkobling af whistleblowerloven og ytringsfriheden for at sikre, at ansatte, der afslører kritisable forhold, er tilstrækkeligt beskyttede mod repressalier.

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2.2, regulerer lovforslaget ikke offentligt ansattes meddeleret eller offentligt ansattes adgang til at indberette oplysninger m.v. efter whistleblowerloven. Det fremgår således efter Justitsministeriets opfattelse tilstrækkeligt klart af lovforslaget, at lovforslaget alene regulerer offentligt ansattes ytringsfrihed, og at lovforslaget ikke har betydning for rammerne for offentligt ansattes meddeleret.*

*Som det fremgår af kapitel 9 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, indebærer offentligt ansattes meddelelser, at offentligt ansatte har 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 – f.eks. åbenbart misbrug af offentlige midler. Sådanne ytringer betegnes nogle gange også som “whistleblowing”.*

*Whistleblowerloven indeholder regler, der forpligter alle private og offentlige arbejdspladser med 50 eller flere ansatte til at etablere en intern whistleblowerordning. Loven sikrer, at ansatte i fortrolighed kan foretage indberetninger om overtrædelser af EU-retten, som er omfattet af anvendelsesområdet for whistleblowerdirektivet, samt alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold på arbejdspladsen. Det betyder, at offentligt ansatte f.eks. kan indberette om bestikkelse, chikane, tilsidesættelse af tavshedspligt, lovbestemte handlepligter eller faglige standarder eller alvorlige it-fejl.*

*Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at offentligt ansattes ytringsfrihed indebærer en ret til at ytre sig – både faktisk og holdningsmæssigt, mens whistleblowing og meddelelser indebærer indberetning af oplysninger om f.eks. ulovlige eller kritisable forhold på arbejdspladsen. Efter Justitsministeriets opfattelse er der således i forhold til offentligt ansattes meddelelser, whistleblowing og offentligt ansattes ytringsfrihed tale om forskellige situationer, som må vurderes hver for sig, om end reglerne i praksis supplerer hinanden.*

#### 2.1.5. Værdighedskravet

**Børne- og Undervisningsministeriet** antager, at værdighedskravet, der hviler på et ulovbestemt grundlag, også fremover vil kunne inddrages i beslutningen om at udøve en ledelsesreaktion på baggrund af de følger virkninger, som en lovlig ytring afstedkommer.

*Som det bl.a. fremgår af lovforslagets pkt. 1, har lovforslaget til formål at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og fastsætte en samlet lovregulering af offentligt ansattes ytringsfrihed. Som det videre fremgår, er der ikke med lovforslaget tilsigtet ændringer i offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til de rettigheder, offentligt ansatte har efter gældende ret. Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed skal således fortsat fastlægges efter de kriterier, der er blevet udviklet gennem bl.a.*

*retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system.*

*Øvrige regler, herunder om decorum (værdighedskravet), er ikke omfattet af lovforslaget, hvilket er præciseret i bemærkningerne til lovforslagets pkt. 2.3.2.2.*

## *2.2. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser i lovforslaget*

### *2.2.1. Lovforslagets anvendelsesområde (lovforslagets § 1)*

**Advokatrådet** bemærker, at lovens anvendelsesområde giver anledning til tvivl, idet kriterierne ”som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol” ikke er klare. Advokatrådet ser gerne, at anvendelsesområdet præciseres.

**Dansk Arbejdsgiverforening (DA)** finder ikke, at det fremgår tilstrækkeligt klart, hvilke ansatte der er omfattet af lovforslagets § 1, stk. 2, nr. 2. Lovforslaget giver anledning til betænkeligheder, idet det lægger op til, at ansatte i selvejende institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, herunder institutioner med driftsoverenskomst, vil blive omfattet af loven på baggrund af henvisningen til forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 2. Dansk Arbejdsgiverforening finder det afgørende, at privatansatte ikke omfattes af lovforslaget.

DA lægger afgørende vægt på, at lovforslaget ikke omfatter privatansatte, der udfører opgaver for det offentlige, og foreslår på den baggrund, at dette tilføjes i lovbemærkningerne, således at der ikke kan være tvivl om, hvilke ansatte der er omfattet af lovforslaget. Det er i den sammenhæng særdeleshed væsentligt, at ansatte på selvejende institutioner med driftsoverenskomst ikke omfattes af lovforslaget. Dette skyldes, at der er tale om, at private virksomheder tegner en driftsoverenskomst med en kommune med henblik på varetagelsen af en konkret opgave. Efter udløbet af driftsoverenskomsten, ophører tilknytningen til det offentlige. Der er således tale om private virksomheder med privat ansatte medarbejdere, der udfører opgaver for det offentlige. Skulle privat ansatte på private virksomheder med driftsoverenskomst blive omfattet af lovforslaget, ville det betyde, at virksomheden i periode med driftsoverenskomst skulle forholde sig til de ansattes ytringsfrihed og efter udløbet af driftsoverenskomsten til den loyalitetspligt, der gælder for privat ansatte. Det vil være særdeles uhensigtsmæssigt for de omfattede virksomheder. DA bifalder, at fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at ansatte på bl.a.

private døgninstitutioner og privatansatte vikarer m.v. ikke er omfattet af loven. DA støtter i den sammenhæng også lovforslagets bemærkninger og bemærker, at det ville være stærkt uhensigtsmæssigt, såfremt disse blev omfattet.

**Det Faglige Hus** ønsker oplyst, om en ansat hos f.eks. PostNord, som er delvist ejet af den danske stat og varetager en traditionel offentlig opgave, nemlig statens forpligtelse til at sikre landsdækkende posttjenester til borgere og virksomheder (forsyningsvirksomhed/infrastruktur), er omfattet af loven.

**Djøf** ønsker kriteriet for ”intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol” præciseret. Ifølge Djøf bør loven klart tage stilling til, om loven gælder for private institutioner med delvis offentlig finansiering.

*Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, svarer bestemmelsens foreslåede anvendelsesområde til anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, og offentlighedslovens § 2. Det fremgår videre af bemærkningerne, at bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse hermed.*

*Der lægges for så vidt angår lovens anvendelsesområde således hverken op til at udvide eller indskrænke, hvad der efter gældende ret skal forstås ved offentligt ansatte, og det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at lovens anvendelsesområde er afgrænset med tilstrækkelig klarhed.*

*Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt ansatte ved institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag vil være omfattet af lovens anvendelsesområde, vil dette således afhænge af, om der er tale om en selvejende institution, forening, fond m.v. omfattet af den foreslåede § 1, stk. 2, nr. 1 eller 2.*

**Den Danske Dommerforening** bemærker, at forslaget alene omfatter ansatte i den offentlige forvaltning, hvilket efter sædvanlig terminologi f.eks. ikke omfatter ansatte ved domstolene eller Folketinget. Foreningen bemærker hertil, at det henset til lovens formål kunne overvejes at lade loven omfatte disse personalegrupper for derved at tydeliggøre, at også sådanne offentligt ansatte nyder samme beskyttelse – også selv om de ikke er en del af den offentlige forvaltning.

**HK Landsklubben for Danmarks Domstole** bemærker, at det er vigtigt, at de mange HK'er ved domstolene er beskyttet mod negative ansættelsesretlige forhold på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne i den offentlige debat, som er lovforslagets formål.

Der henvises til, at det står anført i lovforslaget, at bl.a. ansatte hos domstolene og Procesbevillingsnævnet efter sædvanlig terminologi ikke henhører til definitionen af offentlige ansatte. Landsklubben henstiller til, at det tydeliggøres, hvordan denne gruppe ansatte er beskyttet mod negative ansættelsesretlige forhold på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Der henstilles endvidere til, at det tydeliggøres, hvorvidt det er alle faggrupper ved domstolene og Procesbevillingsnævnet, der ikke henhører til definitionen af offentlige ansatte. Landsklubben mener, at den omtalte gruppe ansatte skal have samme beskyttelse som andre offentlige ansatte nævnt i lovforslaget.

*Som anført ovenfor, har lovforslaget til formål at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Som anført i lovforslagets pkt. 2.1.3.3 er grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed i vidt omfang udviklet af Folketingets Ombudsmand. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1. Uden for ombudsmandens kompetence falder således domstolene, jf. også ombudsmandslovens § 7, stk. 2, og Folketinget med tilhørende institutioner m.v., ligesom enkelte forvaltningsmyndigheder ved særskilt lov helt eller delvist er undtaget fra ombudsmandsloven anvendelsesområde, f.eks. Domstolsstyrelsen, jf. § 8 i lov om Domstolsstyrelsen. Ombudsmandens praksis med hensyn til spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed begrænser sig således til ansatte i den offentlige forvaltning.*

*Det falder derfor uden lovforslagets rammer at regulere ytringsfriheden for ansatte ved f.eks. Folketinget og domstolene.*

#### 2.2.2. Ytringer på egne vegne (lovforslagets § 2, stk. 1)

**Danske Medier** anfører med støtte fra **TV 2 Danmark A/S** og **TV 2 Regionerne**, at lovudkastet må antages at forudsætte, at en ytring for at være omfattet af den foreslåede § 2 skal angå den offentligt ansattes arbejdsplads i et eller andet omfang, således som det er tilfældet i de sager, der kendes fra praksis. Dette specificeres imidlertid på intet sted, og den foreslåede § 2 må derfor læses således, at bestemmelsen også omfatter ytringer uden nogen som helst relevans for den offentligt ansattes job, hvilket giver anledning til forståelsesproblemer i stk. 2. Konciperingen af lovudkastet lever dermed

ikke op til Justitsministeriets ambition om, at ”det i lovgrundlaget klart bør fastslås, i hvilke situationer offentligt ansattes ret til at ytre sig på egne vegne er begrænset”.

**HK Politiet og Anklagemyndigheden** anfører, at lovforslaget bør give tydelige retningslinjer for, hvordan offentligt ansatte kan håndtere gråzoner, hvor privatliv og arbejdsliv overlapper, især på sociale medier. Det vil sikre, at ansatte har de nødvendige værktøjer til at udnytte deres ytringsfrihed uden frygt for misforståelser eller disciplinære konsekvenser.

**Krifa** bemærker, at det er Krifas opfattelse, at der tillige bør indsættes en bestemmelse i loven, som indeholder en formodningsregel. Formodningen må og skal være for, at offentlige ansattes ytringer sker som privatperson og ikke på myndighedens vegne med mindre konkrete omstændigheder taler for det modsatte. Man vil på denne måde kunne sende et tydeligere signal om, hvad der er beskyttet, og kan imødegå en risiko for, at ytringsfriheden begrænses, fordi lovens ordlyd er praktisk anvendelig uden lederens reelle kendskab til praksis i øvrigt. Herved opnås formålet med et stærkt signal om de offentligt ansattes ytringsfrihed langt bedre end i lovudkastet nuværende form.

Krifa anfører desuden, at det ikke står klart ud fra ordlyden af lovforslagets § 2, stk. 1, om udtalelser også er beskyttede, hvis de sker på vegne af f.eks. en forening eller gruppe. Det kan være en talsmand for en gruppe medarbejdere, der er organiseret i en anden fagforening, som talsmand for en gruppe medarbejdere på en bestemt afdeling, som repræsentant for et politisk parti, f.eks. i kommunalbestyrelse eller regionsbestyrelse, vedrørende et område, hvor man er ansat. Dette vil formodentligt være omfattet af offentligt ansattes ytringsfrihed uafhængigt af loven, men når loven nu skal synliggøre rækkevidden af offentligt ansattes ytringsfrihed, bør den ikke rumme uklarheder om, hvor langt denne rækker.

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2.1, er bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 1, udtryk for, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, når de ytrer sig i en sammenhæng, hvor det står klart, at de ytrer sig på egne vegne, og der i sammenhængen ikke er risiko for, at modtageren vil kunne opfatte ytringen som udtryk for myndighedens synspunkt.*

*At offentligt ansatte har ret til at ytre sig på egne vegne betyder således, at offentligt ansatte har 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, jf. bl.a. FOB 91.189, der er nærmere omtalt i lovforslagets pkt. 2.1.3.3.1.*

*Der kan derfor være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at pågældende ytrer sig på egne vegne, hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for myndighedens synspunkter.*

*Risikoen herfor – og dermed anledningen til, at en offentlig ansat præciserer, at ytringerne fremsættes på egne vegne – vil generelt være større, hvis der er tale om en højtstående offentligt ansat. Som det fremgår af FOB 92.330, der er nærmere beskrevet under lovforslagets pkt. 2.1.3.3.1, har ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner (som f.eks. offentlige sygehuse) dog en i det væsentligste fri adgang til offentligt at fremlægge synspunkter både på egne og på institutionens vegne.*

*Som det videre fremgår vil der som udgangspunkt ikke være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at ytringerne er fremsat på egne vegne, når ytringerne fremsættes gennem den ansattes private profil på sociale medier, jf. nærmere FOB 2017-1, FOB 2018-8 og FOB 2019-18.*

*Justitsministeriet kan endvidere henviser til lovforslagets pkt. 2.3.2.1, hvoraf bl.a. fremgår, at ytringer tillige kan være at anse som fremsat på egne vegne – til forskel fra på vegne af myndigheden – når f.eks. tillidsrepræsentanter eller arbejdsmiljørepræsentanter udtaler sig på vegne af en medarbejdergruppe om eksempelvis forholdene på arbejdspladsen.*

2.2.3. Negative ansættelsesretlige reaktioner (lovforslagets § 2, stk. 1)

**Akademikerne (AC)** foreslår, at der indføres en bestemmelse om forbud mod ansættelsesretlige reaktioner i form af både afsked og andre repressalier.

**Dansk Sygeplejeråd** opfordrer til at det overvejes, at forbuddet mod ”negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne” udvides til også at gælde ved manglende ansættelse eller blokering fra at få vikararbejde på regionernes hospitaler og i kommunerne. Dansk Sygeplejeråd ser eksempler på, at medlemmer ikke tilbydes faste ansættelser og eller blokeres fra at få vikarvagter på hospitalerne/kommunerne, hvis de har ytret sig negativt eller kritisk i den offentlige debat om forholdene på afdelingerne/kommunerne m.v.

**Danske Medier** erklærer sig med støtte fra **TV 2 Danmark A/S** og **TV 2 Regionerne** enige i, at offentligt ansatte ikke må mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne, men at foreningen finder det uklart, om den foreslåede § 2, stk. 1, giver mulighed for, at offentligt ansatte mødes med andre negative reaktioner end ansættelsesretlige på grund af disse ytringer. For at modvirke denne uklarhed bør lovforslaget efter Danske Mediers opfattelse formuleres mere præcist. Det bemærkes i den forbindelse, at der i omtalen af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed (side 8) henvises til, at ”offentligt ansatte som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative konsekvenser på jobbet på grund af deres ytringer”.

**Djøf** anfører, at bestemmelsen kan blive styrket med en yderligere beskyttelse mod chikane, der ikke nødvendigvis er en formel ansættelsesretlig reaktion.

**Fagorganisationernes Hovedorganisation (FH)** anfører med støtte fra **BUPL, Dansk Sygeplejeråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole** og **Politiforbundet**, at beskyttelsen også bør omfatte, at en arbejdsgiver ikke må undlade at ansætte en ansøger til en ledig stilling, afskedige eller anvende andre negative ledelsesmæssige reaktioner eller repressalier over for en lønmodtager, fordi denne lovligt har benyttet sig af sin ret til ytringsfrihed, herunder har videregivet oplysninger om kritikværdige/ulovlige forhold vedrørende arbejdspladsen.

*Det foreslås med lovforslagets § 2, stk. 1, at offentligt ansatte ikke må mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Offentligt ansatte må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at fremsætte sådanne ytringer. Bestemmelsen lovfæster, at lovlige ytringer ikke i sig selv kan føre til negative ansættelsesretlige reaktioner som f.eks. afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, herunder undladelse af tildeling af løntillæg eller ændring i arbejdsområde. Det betyder bl.a., som det fremgår af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og pkt. 2.3.1 i lovforslaget, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative konsekvenser på jobbet på grund af deres ytringer.*

*Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 1, forstås ved »negative ansættelsesretlige reaktioner« for det første såkaldte*

*ansvarsreaktioner, hvilket vil sige disciplinærstraf efter tjenestemandslovens § 24 og straf efter straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v. samt (for overenskomstansatte) eventuelle følger af misligholdelse, og for det andet skønmæssige negative ledelsesreaktioner, f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse.*

*Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at de i lovforslagets pkt. 2.1.2.5 og 2.3.2.1 anførte eksempler på negative ansættelsesretlige reaktioner ikke udgør en udtømmende opregning, og at der ikke er lagt op til hverken indskrænkninger eller udvidelser i forhold til, hvad der gælder i dag. Begrebet "negative ansættelsesretlige reaktioner" skal således fortsat fastlægges efter bl.a. retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system.*

#### 2.2.4. Tavshedspligt (lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 1)

**Danske Advokater** anbefaler, at ordlyden i lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 1, ændres fra: "eller i det omfang, det i øvrigt følger af anden lovgivning, at en oplysning ikke kan videregives" til: "eller i det omfang, det i øvrigt følger af anden lovgivning, at en videregivelse af en oplysning er uberettiget". Baggrunden for anbefalingen er, at oplysningerne i teorien godt kan videregives, men en videregivelse vil være uberettiget.

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2.2.1, er en oplysning i medfør af straffelovens § 152, stk. 3, fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Straffeloven indeholder ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser, som kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Dette må derfor i væsentligt omfang bero på normer uden for straffeloven.*

*Som det desuden fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2.2.1, indebærer den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, imidlertid ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal være "uberettiget", jf. straffelovens § 152, stk. 1.*

*Der er med den foreslåede ordning ikke tilsigtet ændringer for så vidt angår de begrænsninger, der følger af reglerne om tavshedspligt.*

*Justitsministeriet har på baggrund af høringssvarene fundet anledning til at udbygge bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 1, således, at det tydeliggøres, at der ved vurderingen af, om der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, både skal ske inddragelse af oplysningens karakter og den kontekst, oplysningen er videregivet i.*

2.2.5. Ytringer, som er freds- eller ærekrænkende (lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2)

**Danmarks Radio (DR) og Danske Medier** med støtte fra **TV 2 Danmarks A/S** og **TV 2 Regionerne** finder, at som den foreslåede bestemmelse i stk. 2, nr. 2, for nuværende er formuleret, omfattes *enhver ytring*, som er freds- eller ærekrænkende. Bestemmelsen afgrænser således ikke i dens ordlyd til eksempelvis ytringer, der angår den offentligt ansattes arbejdsområde/arbejdsplads. Det vil efter DR's opfattelse betyde, at en offentligt ansat, der har fremsat ærekrænkende ytringer mod eksempelvis et familiemedlem, ikke med hjemmel i den foreslåede lov vil være underlagt det i § 2, stk. 1, foreslåede ansættelsesretlige værn imod at blive mødt med negative ansættelsesrettlige reaktioner med henvisning til den pågældende ytring.

Det anføres desuden, at det er uklart, om undtagelsens ord "er" i forslagets § 2, stk. 2, nr. 2, betyder, at ytringens karakter af at være freds- eller ærekrænkende skal være fastslået af domstolene, eller om det er hensigten, at det overlades til den offentligt ansattes arbejdsplads at vurdere, hvornår en ytring er freds- eller ærekrænkende. Det bidrager til uklarheden, at der i lovudkastet (side 8, 56 og 72) omtales ytringer, "der har karakter af en ærekrænkelse, jf. straffelovens § 267". Danske Medier opfatter henvisningen til straffelovens § 267 således, at undtagelsen alene vedrører ytringer, der af domstolene er fundet strafbare, men uanset om dette er en korrekt antagelse, bør området for undtagelsen efter foreningens vurdering præciseres nøje.

**Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet** anfører, at der er behov for at præcisere, at de foreslåede indskrænkninger i offentligt ansattes ytringsfrihed efter den foreslåede § 2, stk. 2, nr. 2, alene omhandler situationer, hvor ytringerne vedrører forhold relateret til de pågældendes ansættelsesområde. Efter den foreslåede formulering må forståelsen være, at offentligt ansatte ville kunne mødes med ansættelsesretlige reaktioner også i situationer, hvor de måtte fremsætte freds- eller ærekrænkende eller urimeligt grove ytringer om forhold uden relation til deres

ansættelsesområde. Dette ville indebære en alvorlig og vidtgående indskrænkning af offentligt ansattes ytringsfrihed, som ikke forekommer tilsigtet med forslaget.

Herudover anfører Institut for Statskundskab, at det bør overvejes at fjerne henvisningen til freds- og ærekrænkelser. Som begrundelse herfor henvises for det første til, at sådanne ytringer i forvejen er strafbelagte jf. straffelovens kapitel 27, og implikationen af lovforslaget vil være, at offentligt ansatte ud over straffelovens sanktioner også kan mødes med negative ansættelsesretlige konsekvenser. For det andet anføres det, at der ikke i lovforslaget fremlægges præcedens for en sådan dobbelt straf. For det tredje anføres det, at hvis ærekrænkende eller andre udtalelser måtte give anledning til samarbejdsvanskeligheder er dette allerede indeholdt i forslagets overvejelser om de mulige negative ledelsesreaktioner i sådanne tilfælde. For det fjerde anføres det, at henvisningen til freds- og ærekrænkelser og dermed til straffelovens kapitel 27 indebærer, at også ytringer omfattet af § 266 b ud over straffelovens sanktioner vil kunne medføre negative ansættelsesmæssige reaktioner. For det femte anføres det, at de i § 2, stk. 2, oplyste situationer ikke er udtømmende for situationer, hvor (også) offentligt ansattes ytringsfrihed kan indskrænkes efter øvrig lovgivning, jf. f.eks. straffelovens §§ 114 e og 136, stk. 3.

*Lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2, hvorefter udgangspunktet om offentligt ansattes ytringsfrihed, når de ytrer sig på egne vegne, ikke finder anvendelse, hvis ytringen er freds- eller ærekrænkende, er udtryk for en lovfæstelse af en af de gældende begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed, som bl.a. er beskrevet i kapitel 8 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Som det bl.a. fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2, indebærer bestemmelsen, at offentligt ansatte på samme måder som andre kan straffes, hvis de fremsætter en ytring, der har karakter af en ærekrænkelse, jf. straffelovens § 267. At en ytring er fremsat på egne vegne og vedrører forhold relateret til pågældendes ansættelsesområde, f.eks. en leder eller en kollega, ændrer således ikke herved.*

*Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder begrænsningen af offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til freds- og ærekrænkende ytringer, vil fortsat skulle fastlægges efter de kriterier, der er blevet udviklet gennem bl.a. retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system.*

*Det er Justitsministeriets opfattelse, at det beror på en konkret vurdering af de nærmere omstændigheder i en sag, om offentligt ansattes ytringsfrihed kan begrænses som følge af, at ytringen må anses for freds- eller ærekrænkende. Ved denne vurdering spiller ikke blot ytringens ordlyd og meningsindhold ind, men f.eks. også den kontekst, som ytringen er fremsat i. Afgørende for om undtagelsen vil finde anvendelse vil være, om ytringen har karakter af en freds- eller ærekrænkende ytring, og ikke, om dette er fastslået af domstolene.*

*Justitsministeriet har på baggrund af høringssvarene desuden udbygget bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2, således, at det nu fremgår, at det afhænger en konkret vurdering af de nærmere omstændigheder i en sag, om en ytring må anses for freds- eller ærekrænkende. Ved denne vurdering spiller ikke blot ytringens ordlyd og meningsindhold ind, men f.eks. også den kontekst, som ytringen er fremsat i. Der henvises til lovforslagets pkt. 2.3.2.2.2 samt bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2.*

*Det bemærkes i øvrigt, at Justitsministeriet har præciseret i lovforslagets pkt. 2.3.2.2, at offentligt ansatte på samme måde som alle andre skal holde sig inden for de lovgivningsmæssige rammer, herunder i straffeloven. Det kan i den forbindelse generelt bemærkes, at tjenestemænd efter tjenestemandslovens § 10 såvel i som uden for tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver (værdighedskravet). En tilsvarende regel gælder for bl.a. overenskomstansatte i den offentlige forvaltning. Som det også fremgår, forholder lovforslaget sig ikke til det værdighedskrav, som offentligt ansatte er underlagt.*

2.2.6. Ytringer, som er fremsat i urimelig grov form, eller hvor der er tale om åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde (lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 3)

**Danske Medier og Danmarks Radio (DR)** med støtte fra **TV 2 Danmark A/S** og **TV 2 Regionerne** samt **Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet** anfører, at der behov for at præcisere, at de foreslåede indskrænkninger i offentligt ansattes ytringsfrihed efter den foreslåede § 2, stk. 2, nr. 3, alene omhandler situationer, hvor ytringerne vedrører forhold relateret til de pågældendes ansættelsesområde. Efter den foreslåede formulering må forståelsen være, at offentligt ansatte ville kunne mødes med ansættelsesretlige reaktioner også i situationer, hvor de måtte fremsætte

freds- eller ærekrænkende eller urimeligt grove ytringer om forhold uden relation til deres ansættelsesområde. Dette ville indebære en alvorlig og vidtgående indskrænkning af offentligt ansattes ytringsfrihed, som ikke forekommer tilsigtet med forslaget.

**HK Politiet og Anklagemyndigheden** anser det som nødvendigt at definere begrebet “urimelig grovhed” mere præcist for at undgå subjektivitet i vurderingen af, om en ytring er passende eller ej. Det bør være klart, hvad der anses for urimeligt groft i den konkrete kontekst.

**Djøf** opfordrer i relation til lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 3, til, at man i lovtæksten indfører et proportionalitetsprincip.

*Lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 3, hvorefter udgangspunktet om offentligt ansattes ytringsfrihed, når de ytrer sig på egne vegne, ikke finder anvendelse, hvis ytringen er fremsat i urimelig grov form, eller der er tale om åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde, er udtryk for en lovfæstelse af en af de gældende begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed, som bl.a. er beskrevet i kapitel 8 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.*

*Som det bl.a. fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 3, indebærer bestemmelsen, at offentligt ansatte gerne må udtale sig groft kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis forholdene giver grund til det. Offentligt ansatte må dog ikke udtale sig i en urimelig grov form. Herudover må offentligt ansatte ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde, herunder udtrykke en åbenbart uholdbar vurdering.*

*Offentligt ansatte må således ikke ytre sig i en urimelig grov form, f.eks. om arbejdsgiveren eller om kollegaer. Begrænsningen indebærer, at en offentligt ansat ikke må benytte vendinger, der i urimelig grad er udsædende, hånende eller latterliggørende. Derimod vil den ansatte i almindelighed ikke være afskåret fra at anvende satire, sarkasme eller polemiske vendinger.*

*For så vidt angår ytringer, som har karakter af beskyldninger, vil der ved vurderingen af, om en sådan ytring er urimelig grov, bl.a. kunne lægges vægt på, om beskyldningen dokumenteres eller sandsynliggøres.*

*Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder i hvilket omfang begrænsningen af offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til ytringer fremsat i urimelig grov form, eller hvor der er tale om åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde, vil fortsat skulle fastlægges efter de kriterier, der er blevet udviklet gennem bl.a. retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system. Der kan i den forbindelse henvises til lovforslagets pkt. 2.1.2.2.3 samt 2.3.2.2.3.*

*Det vil afhænge af en konkret vurdering af de nærmere omstændigheder i en sag, om en ytring må anses for urimeligt grov. Ved denne vurdering spiller ikke blot ytringens ordlyd og meningsindhold ind, men f.eks. også den kontekst, som ytringen er fremsat i. For så vidt angår ytringer, som er fremsat i en urimelig grov form, bemærkes det, at der skal være tale om en åbenbart urigtig oplysning, som indebærer, at udtalelsen på væsentlige punkter har fået et forkert indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering. Den ansatte skal desuden have handlet bevidst eller groft uagtsomt.*

*Det er herefter Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsens anvendelsesområde er beskrevet tilstrækkeligt klart i ordlyden og bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 3. Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at foretage ændringer i lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 3, eller bemærkningerne hertil.*

2.2.7. Hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde (lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 4)

**Danske Medier** opfordrer med støtte fra **TV 2 Danmark A/S** og **TV 2 Regionerne** til, at indholdet af den foreslåede § 2, stk. 2, nr. 4, tydeliggøres, så det bliver klart, at bestemmelsen er i overensstemmelse med gældende ret, herunder FOB 87.237. Der henvises i den forbindelse til, at det fremgår af den foreslåede § 2, stk. 2, nr. 4, at reglen om, at offentligt ansatte ikke må mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne, ikke finder anvendelse, hvis hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det. Danske Medier konstaterer, at der med bestemmelsens ordlyd refereres til en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 87.237). Foreningen finder imidlertid, at ordlyden i sig selv giver indtryk af et betydeligt bredere anvendelsesområde end det, der



fremgår af den nævnte afgørelse. Det fremgår da også af lovudkastets bemærkninger, at begrænsningen normalt kun gælder for ”centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen” og ”alene vedrører udtalelser om sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde” m.v.

**Djøf** opfordrer til, at det præciseres, hvornår hensynet til interne beslutningsprocesser kan begrunde en begrænsning, idet denne undtagelse ifølge Djøf er bred og potentielt kan begrænse ytringsfriheden mere end nødvendigt.

**Institut for Menneskerettigheder** anbefaler, at anvendelsesområdet for den snævre undtagelse til ytringsfriheden i lovudkastets § 2, stk. 2, nr. 4, præciseres, og at det i bemærkningerne tydeliggøres, at det er et meget begrænset anvendelsesområde.

**Retspolitisk Forening** anfører, at særligt lovudkastets § 2, stk. 2, nr. 4, giver anledning til, at offentligt ansatte vil risikere konsekvenser, såfremt de ytrer sig kritisk, f.eks. om forhold, der er i strid med gældende ret. Udkastets formulering er enormt elastisk og vil i praksis antages at kunne rumme mange tilfælde, da stort set alle væsentlige beslutninger i en offentlig myndighed angår: ”... myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne...”.

*Lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 4, hvorefter udgangspunktet om offentligt ansattes ytringsfrihed, når de ytrer sig på egne vegne, ikke finder anvendelse, hvis hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det, er udtryk for en lovfæstelse af en af de gældende begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed, som bl.a. er beskrevet i kapitel 7 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.*

*Som det bl.a. fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 4, skal den forslåede bestemmelse i lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 4, fortolkes i overensstemmelse med praksis fra f.eks. Folketingets Ombudsmand, herunder FOB 87.237. Som det også fremgår heraf vil denne begrænsning af offentligt ansattes ytringsfrihed normalt kun gælde for centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen. Derudover har omfanget af den pågældendes medvirken i myndighedens beslutningsproces betydning ved sådanne udtalelser. Ansatte med funktioner, der ligger langt fra beslutningstagerne – og som derfor ikke er eller har været aktivt*

*medvirkende i beslutningsprocessen – vil således i almindelighed ikke skulle være underlagt nogen begrænsninger.*

*Det vil endvidere skulle tillægges betydning, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan være snævrere end adgangen til at udtale sig senere. Endelig har offentligt ansatte en vidtgående adgang til at udtale sig om ressourcemæssige spørgsmål, hvis spørgsmålet kan have væsentlig betydning for deres fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.*

*Det er Justitsministeriets opfattelse, at det står tilstrækkeligt klart i ordlyden af den foreslåede bestemmelse, at bestemmelsen udgør en snæver undtagelse til udgangspunktet om offentligt ansattes ytringsfrihed, som alene finder anvendelse i særlige tilfælde, idet det fremgår af ordlyden af lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 4, at bestemmelsen alene finder anvendelse ”når særlige tilfælde tilsiger det”. Det er således Justitsministeriets vurdering, at det fremgår tilstrækkelig tydeligt af både lovteksten og bemærkningerne til bestemmelsen, at der er tale om en snæver undtagelse til hovedreglen i lovforslagets § 2, stk. 1, som alene finder anvendelse, når særlige tilfælde tilsiger det.*

#### 2.2.8. Proportionalitet

**Krifa** udtrykker bekymring over, at loven bærer særligt præg af, at der er tale om en kodificering af en praksisbeskrivelse på lovgivningstidspunktet og ikke af de formål, hensyn og principper, der ligger bag denne praksis. Selvom proportionalitetsprincippet, specialitetsprincipperne og salighedskravet gælder uafhængigt af deres kodificering, afhænger de af, at lovens formål er tilstrækkeligt afgrænset. Dette er ikke helt klart for så vidt angår begrænsningerne i den foreslåede § 2, stk. 2, hvorfor man kan frygte, at de i praksis kan få et bredere anvendelsesområde end de principper og hensyn, der ligger bag praksis, tilsiger. Baggrunden for begrænsningerne i ytringsfriheden må formodes enten at være hensyn til myndigheden som sådan eller den pågældende stilling, herunder deorumkrav, der afhænger af den konkrete stilling.

Krifa foreslår, at der indsættes et stk. 3 i lovforslagets § 2, hvorefter stk. 1 ikke skal finde anvendelse uanset stk. 2, hvis den ansættelsesretlige sanktion ikke står i et rimeligt forhold til ytringens betydning for myndigheden eller den offentligt ansattes stilling.

*Justitsministeriet kan oplyse, at det i alle tilfælde – som tilfældet også er i dag – vil afhænge af en konkret vurdering af de nærmere omstændigheder i en konkret sag, om en ytring må anses for lovlig. Ved denne vurdering spiller ikke blot ytringens ordlyd og meningsindhold ind, men f.eks. også den kontekst, som ytringen er fremsat i. Efter Justitsministeriets opfattelse er lovforslaget udformet på en sådan måde, at det fremgår, at der i alle tilfælde må foretages en konkret vurdering af en ytring, herunder om en eventuel ansættelsesretlig reaktion er proportional.*

#### 2.2.9. Territorialbestemmelse (lovforslagets § 4)

**Færøernes Landsstyre** tager det til efterretning, at loven ifølge lovforslagets § 4 ikke skal gælde for Færøerne, men senere ved kongelig anordning helt eller delvist kan sættes i kraft for rigsmyndighederne på Færøerne, såfremt færøske myndigheder anmoder herom.

**Naalakkersuisut** er af den opfattelse, at anordningshjemlen bør udgå, da rigsmyndighedernes interne forhold ikke bør gøres til genstand for en anordningshjemmel. I stedet bør anordningsmuligheden som udgangspunkt være forbeholdt den lovgivning, der skal gælde for befolkningen i Grønland generelt.

*Justitsministeriet har på baggrund af Naalakkersuisuts hørings svar tilpasset lovforslaget, således at loven ikke vil gælde for Færøerne og Grønland.*

#### 2.3. Ønsker til yderligere regulering i lovforslaget

##### 2.3.1. Formålsbestemmelse

**BUPL, Dansk Journalistforbund (DJ), Danske Advokater, Djøf, Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)** (med støtte fra **BUPL, Dansk Sygeplejeråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole og Politiforbundet**), og **Politiforbundet** opfordrer til, at loven indledes med en formålsbestemmelse, der klart angiver hensigten med loven. Der henvises bl.a. til, at dette vil styrke forståelsen af lovens baggrund og give fortolkningsbidrag, når den skal anvendes i praksis.

**Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)**, der støttes af **BUPL, Dansk Sygeplejeråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole og Politiforbundet**, henviser bl.a. til, at en formålsbestemmelse klargør medarbejdernes ret til lovlige ytringer, og at retssikkerhed sikres i

forbindelse med deltagelse i den offentlige debat og i forbindelse med ytringer om arbejdsvilkår m.v.

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 1, har lovforslaget til formål at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og fastsætte en samlet lovregulering af offentligt ansattes ytringsfrihed. Lovfæstelsen skal bl.a. sende et stærkt signal om opbakning til, at offentligt ansatte kan gøre brug af deres ytringsfrihed og derved bidrage til at kvalificere den offentlige debat uden frygt for negative ansættelsesretlige reaktioner fra ledelsen. Herudover har lovfæstelsen til formål at skabe et samlet overblik over reglerne, herunder i form af en gennemgang af relevant praksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.*

*Det er Justitsministeriets opfattelse, at formålet med loven fremgår tilstrækkelig tydeligt af selve lovfæstelsen, herunder de foreslåede bestemmelser og bemærkningerne hertil, og ministeriet finder ikke, at en selvstændig formålsbestemmelse i højere grad vil sikre, at lovens formål opfyldes, eller i øvrigt have en selvstændig retlig betydning. Om brugen af formålsbestemmelser i lovforslag kan herudover henvises til pkt. 3.2.2 i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, hvoraf det bl.a. fremgår, at en formålsbestemmelse kun bør medtages, hvis der skønnes at være et væsentligt behov for det.*

2.3.2. Privatansatte, der udfører arbejde for det offentlige

**Advokatrådet og Institut for Menneskerettigheder** foreslår, at Justitsministeriet søger at tydeliggøre ytringsfriheden for privatansatte, der udfører offentlig virksomhed, f.eks. ved at udstede en vejledning derom.

**Akademikerne (AC), Dansk Journalistforening (DJ), Danske Sygeplejeråd, Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) og Institut for Menneskerettigheder** foreslår, at lovforslaget udvides til også at omfatte privatansatte, der helt eller delvist udfører opgaver for det offentlige.

**BUPL** anfører, at dagtilbudsområdet består af både kommunale, selvejende og private institutioner, som løfter de samme opgaver inden for dagtilbudslovens rammer. Det er af stor vigtighed for BUPL, at beskyttelsen af ytringsfriheden også kommer til at gælde de af BUPL's medlemmer, der er ansat i private institutioner, hvorfor loven også bør omfatte privatansatte, der helt eller delvist udfører opgaver for det offentlige. BUPL opfordrer til,

at der nedsættes en arbejdsgruppe, der kan arbejde videre med dette spørgsmål.

**Dansk Arbejdsgiverforening (DA)** bemærker, at det er væsentligt, at der foretages en klar afgrænsning i forhold til det private arbejdsmarked. Baggrunden er, at medarbejdere på det private arbejdsmarked, i højere grad end offentligt ansatte, er begrænset af loyalitetsforpligtelsen over for deres arbejdsgiver. En offentlig kritik af en privat arbejdsgiver kan koste kunder og omsætning m.v. og dermed true arbejdsgiverens eksistensgrundlag. Det er derfor som udgangspunkt uforeneligt med loyalitetspligten i ansættelsesforholdet at ytre sig kritisk om arbejdsgiveren offentligt. Dette er derimod ikke tilfældet for en offentlig myndighed, som er finansieret af borgernes skatte kroner for at tjene samfundsmæssige formål.

**Dansk Journalistforbund (DJ)** anfører, at det er nødvendigt, at loven også omfatter ansatte i private virksomheder, der samarbejder med offentligt ansatte.

**Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)** anfører med støtte fra **BUPL, Dansk Sygeplejeråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole** og **Politiforbundet**, at lovfæstelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed skal sikre velfærdssamfundet, som ikke kun varetages af offentligt ansatte, idet en meget stor del af offentlige velfærdsopgaver varetages af private aktører, f.eks. private plejehjem, institutioner, klinikker og hospitaler m.v.

**Gravercentret** anbefaler, at lovforslagets anvendelsesområde udvides til at omfatte ansatte, der arbejder med børn, ældre, handicappede og patienter ved privatretlige organisationer og virksomheder. Udvidelsen skal bl.a. sikre, at ansatte kan offentliggøre oplysninger om omsorgssvigt og misbrug af offentlige midler. Der henvises i den forbindelse til, at Ytringsfrihedskommissionen i forhold til privatansattes ytringsfrihed har anført, at kommissionen ikke er overbevist om, at det på alle områder giver mening, at privatansatte ikke har samme mulighed som offentligt ansatte for at kritisere forhold på deres arbejdsplads (Ytringsfrihedskommissionens betænkning del 1, 2020, side 37-38). Gravercentret anfører desuden, at det vil være nyttigt, hvis det i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget bliver aftalt at nedsætte et udvalg om privatansatte, der løser vigtige samfundsmæssige opgaver, bl.a. med deltagelse af arbejdsmarkedets parter.

**Institut for Menneskerettigheder** anbefaler, at Justitsministeriet udvider lovudkastet til også at inkludere privatansatte, der varetager offentlige opgaver. Det kan ske enten som en del af lovudkastets § 1, eller om nødvendigt i en selvstændig bestemmelse.

Instituttet henviser til, at når lovudkastet er afgrænset til kun at gælde for de selvejende institutioner, som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol, så vil der være en lang række privatansatte, der varetager offentlige opgaver, som ikke er omfattet af beskyttelsen i loven. Der henvises endvidere til, at Ytringsfrihedskommissionen har påpeget, at det ikke på alle områder giver lige megen mening, at privatansatte ikke har samme mulighed som offentligt ansatte for at kritisere forhold på deres arbejdsplads. Det gælder bl.a. i forhold til ansatte i virksomheder, som yder service inden for f.eks. børnepasning, skoler, ældrepleje og andre ydelser, som ellers typisk varetages af det offentlige. Ytringsfrihedskommissionen nævner endvidere, at det ikke forekommer hensigtsmæssigt, hvis rammerne for f.eks. en social og sundhedshjælperes ytringsfrihed skal afhænge af, om vedkommende er ansat hos et privat firma eller en kommune.

Instituttet anfører desuden, at beskyttelsen af ytringsfriheden i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 også gælder, når forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager er privatretligt reguleret.

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 1, har lovforslaget til formål at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og fastsætte en samlet lovregulering af offentligt ansattes ytringsfrihed.*

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.1, lægges der op til, at loven vil finde anvendelse for ansatte ved alle dele af den offentlige forvaltning samt for ansatte ved al virksomhed, der udøves af 1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og 2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.*

*Lovens foreslåede anvendelsesområde vil således omfatte personer, som er ansat ved myndigheder, institutioner m.v., der er omfattet af den offentlige forvaltning, således som denne er afgrænset i forvaltningslovens § 1, stk. 1*

og 2, og offentlighedslovens § 2. Dette svarer til, hvad der sædvanligvis forstås ved offentligt ansatte, jf. lovforslagets pkt. 2.1.1.1.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.1, er institutioner, foreninger og selskaber m.v., der er organiseret på privatretligt grundlag, som udgangspunkt ikke en del af den offentlige forvaltning. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, som sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder. Herudover falder privatansatte, herunder privatansatte, der udfører opgaver for det offentlige, uden for rammerne af lovforslaget, idet disse grupper ikke efter gældende ret kan henføres til den offentlige forvaltning.

Som det fremgår af Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573/2020 om Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, kapitel 11, er spørgsmålet om privatansattes ytringsfrihed, herunder privatansatte, der udfører opgaver for det offentlige, en meget kompleks problemstilling. Kommissionen anerkender på den ene side, at ytringsfriheden for privatansatte af flere grunde ikke kan være den samme, som den er for offentligt ansatte. Privatansatte vil så ledes ofte bl.a. af konkurrencemæssige årsager være underlagt en skærpet tavshedspligt. Derudover vil der typisk ikke være den samme offentlige interesse i forholdene på en privat arbejdsplads. Loyalitetspligten for privatansatte vil derfor alt andet lige veje tungere, end den gør for offentligt ansatte. På den anden side er kommissionen ikke overbevist om, at det på alle områder giver lige megen mening, at privatansatte ikke har samme mulighed som offentligt ansatte for at kritisere forhold på deres arbejdsplads. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at også privatansatte på nogle områder ligger inde med viden, som der kan være en stor samfundsmæssig interesse i kommer til offentlighedens kendskab. Det gælder bl.a. virksomheder, som spiller en central samfundsmæssig rolle, herunder finansvirksomheder, techgiganter m.v. Endvidere gælder det i forhold til ansatte i virksomheder, som yder service inden for f.eks. børnepasning, skoler, ældrepleje og andre ydelser, som ellers typisk varetages af det offentlige.

Spørgsmålet om regulering af privatansattes ytringsfrihed kræver derfor efter Justitsministeriets opfattelse grundige overvejelser, herunder med inddragelse af arbejdsmarkedets parter.

### 2.3.3. Godtgørelse m.v.

**Akademikerne (AC), Dansk Sygeplejeråd og Politiforbundet** foreslår, at der i lovforslaget bl.a. indføres sanktionsbestemmelser i form af godtgørelse i overensstemmelse med principperne i diskriminationslovgivningen.

**BUPL** anfører, at det er forbundets erfaring fra lovgivningen på det ansættelsesretlige område, f.eks. vedrørende afskedigelse af gravide medarbejdere, at bevisbyrde (dvs. regler om omvendt eller delt bevisbyrde) og regler om godtgørelse har den største betydning for arbejdsgivers overholdelse af de regler, der indrammer området. Det er BUPL's holdning, at loven uden regler om bevisbyrde og godtgørelsesniveau ikke får den ønskede effekt, hvorfor BUPL opfordrer til, at loven kommer til at indeholde regler herom.

**Danske Advokater** bemærker, at man i lovforslaget har valgt ikke at indsætte en bestemmelse om konsekvenserne af overtrædelse af forbuddet med at udsætte offentligt ansatte for repressalier m.v.

**Danske Medier** bemærker med støtte fra **TV 2 Danmarks A/S** og **TV 2 Regionerne**, at der ikke i lovudkastet fastsættes sanktioner vedrørende offentlige myndigheders overtrædelse af den foreslåede § 2. Danske Medier lægger til grund, at den manglende fastsættelse af sanktioner i loven betyder, at praksis vedrørende uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – fra domstolene og fra det fagretlige system – videreføres, men at der med fordel kan gøres en bemærkning herom i lovforslaget.

**Dansk Journalistforbund (DJ)** anfører, at der skal være ret til en godtgørelse, hvis en lønmodtager afskediges i strid med lovens bestemmelser. Godtgørelsen skal betales af arbejdsgiveren, og godtgørelsens størrelse kan eksempelvis være i overensstemmelse med principperne i ligebehandlingsloven. Størrelsen skal medvirke til at sikre, at loven har en reel og præventiv virkning.

**Djøf** anfører, at loven – for at sikre en reel og præventiv effekt mod uretmæssige indgreb i yringsfriheden – bør fastsætte et passende højt godtgørelsesniveau i tråd med principperne i diskriminationslovgivningen (godtgørelser der efter gældende praksis udmåles med 6-12 måneders løn ved afskedigelse afhængig af medarbejderens anciennitet og ca. 33.000 kr. ved anden ufordelagtig behandling). Denne godtgørelsesramme spejles også i kommunestyrelseslovens § 16 d. Godtgørelser skal kunne opnås ved civilt søgsmål.



**Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)** anfører med støtte fra **BUPL, Dansk Sygeplejeråd, HK Landsklubben Danmarks Domstole** og **Politiforbundet**, at lønmodtageren bør have krav på en godtgørelse, hvis arbejdsgiver undlader at ansætte en ansøger til en ledig stilling, afskedige eller anvende andre negative ledelsesmæssige reaktioner eller repressalier over for en lønmodtager, fordi denne lovligt har benyttet sig af sin ret til ytringsfrihed. Godtgørelsen bør fastsættes i overensstemmelse med principperne i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v., herunder § 16, stk. 3, hvorefter godtgørelsen fastsættes under hensyntagen til den ansattes ansættelsestid og sagens omstændigheder i øvrigt samt retspraksis på området. Dette bør tillige være tilfældet, hvor arbejdsgiver undlader at ansætte en ansøger til en ledig stilling, fordi denne lovligt har benyttet sig af sin ret til ytringsfrihed.

**Gravercentret** og **Institut for Menneskerettigheder** anbefaler, at lovforslaget bl.a. får tilføjet en bestemmelse om godtgørelse på linje med whistleblowerlovens § 28. Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden, at Justitsministeriet – efter inddragelse af Beskæftigelsesministeriet – indfører denne bestemmelse, og at det bør ske med de nødvendige justeringer i lyset af, at anvendelsesområdet for offentligt ansattes ytringsfrihed er et andet. Det anføres desuden, at regler om godtgørelse i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed kan bidrage til at sikre, at offentligt ansatte også i praksis deltager i den offentlige debat og gør brug af deres udstrakte ytringsfrihed.

**Krifa** mener, at der bør indføres regler i loven om bl.a. godtgørelse for overtrædelser svarende til, hvad der gælder i anden lovgivning, der beskytter lignende interesser. Det er Krifas opfattelse, at godtgørelsesniveauet bør svare til niveauet i forskelsbehandlingsloven henset til, at loven har til formål at beskytte en grundlovssikret ret. Ligeledes bør retten til godtgørelse omfatte alle former for negativ ansættelsesretlig behandling som kendt fra ligebehandlingsloven (repressalier og viktimisering).

*Som det fremgår ovenfor, er der med lovforslaget ikke tilsigtet ændringer af den gældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, og det ligger derfor uden for formålet med lovforslaget at fastsætte særlige regler om godtgørelse, som ikke følger af gældende ret.*

*Justitsministeriet kan om de gældende regler for godtgørelse henvise til lovforslagets pkt. 2.1.2.5, hvoraf det fremgår, at hovedreglen er, at uberettigede afskedigelser sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller*

*økonomisk kompensation, jf. nærmere betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 165 ff.*

*Det bemærkes i forlængelse heraf, at godtgørelse for usaglig afskedigelse eller andre uretmæssige ansættelsesretlige sanktioner er reguleret i overenskomster, i den individuelle ansættelseskontrakt og i lovgivningen. Der er enkelte lønmodtagergrupper, f.eks. funktionærer, hvis beskyttelse fremgår af en lov. Det følger således af funktionærlovens § 2 b, at hvis opsigelsen af en funktionær, der har været ansat i mindst et år, ikke kan anses for rimeligt begrundet i funktionærens eller virksomhedens forhold, skal arbejdsgiveren udrede en godtgørelse. Der findes således allerede i dag regler om godtgørelse til offentligt ansatte, hvis de f.eks. bliver afskediget på et usagligt grundlag. Disse regler er udtryk for afbalancerede hensyn til arbejdstager og arbejdsgiver. Det vil derfor også kræve grundige overvejelser med inddragelse af arbejdsmarkedets parter, hvis der skal ændres i disse regler.*

*For så vidt angår den særlige godtgørelsesordning whistleblowerlovens § 28 bemærkes det, at whistleblowing og ytringsfrihed tager udgangspunkt i to forskellige situationer, og at der af den grund ikke kan drages en direkte parallel. Det skyldes, at whistleblowing indebærer indberetning af oplysninger om ulovlige eller kritisable forhold på arbejdspladsen, mens offentligt ansattes ytringsfrihed indebærer en ret til at ytre sig – både faktisk og holdningsmæssigt. Det bemærkes i øvrigt, at whistleblowerlovens regler om godtgørelse er en implementering af whistleblowerdirektivet.*

#### 2.3.4. Bevisbyrde

**Akademikerne (AC)** og **Politiforbundet** foreslår, at der i lovforslaget indføres bestemmelser om omvendt eller delt bevisbyrde.

**BUPL** anfører, at det er forbundets erfaring fra lovgivningen på det ansættelsesretlige område, f.eks. vedrørende afskedigelse af gravide medarbejdere, at bevisbyrde (dvs. regler om omvendt eller delt bevisbyrde) og regler om godtgørelse har den største betydning for arbejdsgivers overholdelse af de regler, der indrammer området. Det er BUPL's holdning, at loven uden regler om bevisbyrde og godtgørelsesniveau ikke får den ønskede effekt, hvorfor BUPL opfordrer til, at loven kommer til at indeholde regler herom.

**Dansk Journalistforbund (DJ)** anfører, at der skal være omvendt eller delt bevisbyrde. Dette vil betyde, at det påhviler arbejdsgiveren at bevise, at de pågældende negative reaktioner ikke skyldes, at den ansatte lovligt har benyttet sig af sin ret til at ytre sig, hvis en lønmodtager oplever negative ledelsesmæssige reaktioner, såfremt vedkommende kan underbygge en formodning om, at disse reaktioner hænger sammen med, at vedkommende har ytret sig vedrørende arbejdspladsen.

**Dansk Sygeplejeråd** havde gerne set, at lovforslaget indeholdt en større beskyttelse af de offentligt ansattes ytringsfrihed i form af bl.a. delt bevisbyrde. Det anføres, at der med nuværende retsstillingen er begrænsede muligheder for at føre sager, herunder løfte bevisbyrden for, at det er den eller de negative eller kritiske ytringer, der gør, at den/de pågældende ikke tilbydes faste stillinger eller får vagter fra vikarbureauerne.

**Djøf** anbefaler, at loven sikrer en omvendt og delt bevisbyrde i tråd med diskriminationslovgivningen, når der er omstændigheder, der kan indikere, at en offentligt ansat er blevet afskediget eller ufordelagtigt behandlet som følge af sine ellers lovligt fremsatte ytringer. Konkret betyder det, at bevisbyrden fordeles anderledes end i dag, (ligefrem bevisbyrde – og dermed at den påhviler medarbejderen). Djøf ønsker, at bevisbyrden – alt afhængig af hvilken ansættelsesretlig sanktion der er tale om – enten deles mellem medarbejder og arbejdsgiver f.eks. i sager om ufordelagtig behandling, manglende forfremmelse, manglende ansættelse eller lønændringer eller helt vendes til, at det er arbejdsgiver, der skal bevise, at en afskedigelse ikke er begrundet i medarbejdernes ytringer, når disse omstændigheder efter en konkret bevismæssig afvejning indtræder i nær tidsmæssig sammenhæng med, at medarbejderen ytrer sig i den offentlige debat.

**Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)**, som støttes af **BUPL**, **Dansk Sygeplejeråd**, **HK Landsklubben Danmarks Domstole** og **Politiforbundet**, er af den opfattelse, at der bør indsættes en delt bevisbyrde på samme måde, som det gør sig gældende for store dele af lovgivningen på det ansættelsesretlige område. Hvis en lønmodtager, der anser sine rettigheder for krænket i henhold til loven, påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at den manglende undladelse af ansættelse, afskedigelsen eller de andre negative ledelsesmæssige reaktioner eller repressalier skyldes de i loven anførte grunde, bør det påhvile arbejdsgiveren at bevise, at de ansættelsesretlige reaktioner ikke skyldes, at den ansatte lovligt har benyttet sig af sin ret til

ytringsfrihed, herunder har videregivet oplysninger om kritikværdige/ulovlige forhold vedrørende arbejdspladsen.

**Gravercentret og Institut for Menneskerettigheder** anbefaler, at lovforslaget bl.a. får tilføjet en bestemmelse om delt bevisbyrde på linje med whistleblowerlovens § 29. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet – efter inddragelse af Beskæftigelsesministeriet – bør indføre denne bestemmelse, og at det bør ske med de nødvendige justeringer i lyset af, at anvendelsesområdet for offentligt ansattes ytringsfrihed er et andet.

**Krifa** anfører, at det ofte er umuligt for lønmodtageren at løfte bevisbyrden, når begrundelserne er maskerede. Krifa mener derfor, at der bør indføres regler i loven, som regulerer bevisbyrde.

*Som anført ovenfor er der med lovforslaget ikke tilsigtet ændringer af den gældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, og det ligger derfor uden for formålet med lovforslaget at fastsætte særlige bevisbyrderegler, som ikke følger af gældende ret.*

*Det bemærkes i øvrigt, at spørgsmålet om delt og omvendt bevisbyrde er vanskelige spørgsmål, som kræver grundige overvejelser, herunder med inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Det kan i den forbindelse henvises til, at et enigt udvalg vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger i betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 35 f., vurderede, at den type af omvendt bevisbyrde, som kendes fra ligebehandlingslovens regler om graviditet og barselsorlov, ikke i praksis er egnet i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed. Årsagen er, at den tidsmæssige afgrænsning af en offentlig ytring ikke er lige så konstaterbart som tilfældet er, når en afskedigelse har fundet sted under den ansattes graviditet eller barsel. Graviditet og barsel er forhold, som gør sig gældende i et klart afgrænset tidsrum.*

*Hvad angår regler om delt bevisbyrde var udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger delt. Således anbefalede 6 medlemmer regler om delt bevisbyrde, 5 medlemmer anbefalede dem ikke, mens 6 medlemmer, herunder repræsentanterne fra Folketingets Ombudsmand, Datatilsynet og ministerierne, ikke afgav anbefalinger. De 5 udvalgsmedlemmer, som ikke anbefalede regler om delt bevisbyrde, pegede bl.a. på, sådanne regler ikke kan forventes at afhjælpe årsagerne til, at*

*offentligt ansatte kun i meget begrænset omfang ytrer sig om deres fagområder, samt at betydningen af regler om delt bevisbyrde vil være begrænset, fordi bevisbyrden også efter de almindelige regler, der gælder i dag, vil "vende", hvis der er grund til at formode, at en afskedigelse skyldes den ansattes lovlige ytringer jf. betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 36 f.*

*For så vidt angår de særlige bevisbyrderegler i whistleblowerlovens § 29 bemærkes det, at whistleblowing og ytringsfrihed tager udgangspunkt i to forskellige situationer, og at der af den grund ikke kan drages en direkte parallel. Det skyldes, at whistleblowing indebærer indberetning af oplysninger om ulovlige eller kritisable forhold på arbejdspladsen, mens offentligt ansattes ytringsfrihed indebærer en ret til at ytre sig – både faktisk og holdningsmæssigt. Det bemærkes i øvrigt, at whistleblowerlovens bevisbyrde regel er en implementering af whistleblowerdirektivet.*

#### 2.3.5. Oplysningspligt

**Akademikerne (AC), Dansk Journalistforbund, Djøf, Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), HK Politi og Anklagemyndigheden, Institut for Menneskerettigheder og Politiforbundet** anfører, at en arbejdsgiver omfattet af loven bør være forpligtet til på klar og lettilgængelig måde at oplyse medarbejderne om ytringsfriheden samt begrænsningerne heri. Denne forpligtelse bør afspejles i loven. Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører i den forbindelse, at positivt kendskab til sine rettigheder vil have en positiv indvirkning på den samfundsmæssige debat og medvirke til at sikre og udvikle den danske velfærdsmodel. HK Politi og Anklagemyndigheden opfordrer til, at lovforslaget fremhæver ledelsens ansvar for at fremme en kultur, hvor åben dialog og kritik er en naturlig del af arbejdspladsens udvikling, både internt og eksternt.

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 1, skal lovfæstelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed bl.a. sende et stærkt signal om opbakning til, at offentligt ansatte kan gøre brug af deres ytringsfrihed og derved bidrage til at kvalificere den offentlige debat uden frygt for negative ansættelsesretlige reaktioner fra ledelsen.*

*Justitsministeriets kan tilslutte sig synspunktet om, at en grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte rent faktisk benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, er, at både ansatte og ledere er klar over omfanget af ytringsfriheden. Som det fremgår af lovforslagets pkt. 1, vil*

*Justitsministeriet som supplement til lovforslaget opdatere Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra oktober 2016. Det fremgår desuden af den nuværende vejlednings kapitel 11, at det anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for en konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.*

### 2.3.6. Sanktioner for arbejdsgiver

**Institut for Menneskerettigheder** anser det for problematisk, at lovudkastet ikke indeholder bestemmelser, som kan sikre, at loven håndhæves. Dette skal også ses i lyset af, at det i dag i mange sager er Folketingets Ombudsmand, der tager stilling til sager om offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden har alene beføjelse til at afgive udtalelser og har således ikke reelle håndhævelsesbeføjelser til at sanktionere arbejdsgivere for at overtræde offentligt ansattes ytringsfrihed.

**Krifa** anfører, at der ikke indføres håndgribelige sanktioner mod arbejdsgiverne.

*Justitsministeriet bemærker, at lovforslaget indebærer en lovfæstelse af gældende ret, og at der med lovforslaget således ikke er tilsigtet ændringer i den gældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Det ligger derfor uden for formålet med lovforslaget at fastsætte regler om sanktioner for arbejdsgivere, som ikke følger af gældende ret.*

### 3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i offentlig høring, indeholder det fremsatte lovforslag følgende indholdsmæssige ændringer:

- Lovforslagets pkt. 2.2 er udbygget således, at det fremgår, at Justitsministeriet ca. tre år efter lovens ikrafttræden vil drøfte erfaringerne med lovfæstelsens betydning i praksis med arbejdsmarkedets parter.
- Bemærkningerne til den foreslåede § 2, stk. 2, nr. 1, er udbygget med henblik på at tydeliggøre, at der ved vurderingen af, om der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, skal ske inddragelse af både oplysningens karakter og den kontekst, oplysningen er videregivet.
- Bemærkningerne til den foreslåede § 2, stk. 2, nr. 2, er udbygget således, at det fremgår, at det beror på en konkret vurdering af de

nærmere omstændigheder i en sag, om en ytring må anses for freds- eller ærekrænkende. Ved denne vurdering spiller ikke blot ytringens ordlyd og meningsindhold ind, men f.eks. også den kontekst, som ytringen er fremsat i. Det fremgår desuden, at det er om ytringen har karakter af en freds- eller ærekrænkende ytring og ikke, om dette er fastslået af domstolene.

- Den foreslåede § 4 er ændret således, at loven ikke vil gælde for Færøerne og Grønland.

Herudover er der foretaget ændringer af sproglig, redaktionel og lovteknisk karakter.