

Offentligt ansattes ret og pligt til whistleblowing

Civil servants' right and duty of whistleblowing

af ANNE RAHBEEK HOLM

Dette kandidatspeciale behandler spørgsmålet om, hvorvidt der for offentligt ansatte eksisterer en ret og en pligt til at videregive informationer til henholdsvis interne og eksterne parter i tilfælde af kritisable, herunder ulovlige, forhold i forvaltningen.

Videregivelse af informationer i ovennævnte sammenhæng, er i dag bedre kendt som spørgsmålet om whistleblowing. Da whistleblowing vedrører videregivelse af informationer og er et spørgsmål om, hvad den offentligt ansatte kan ytre sig om, har dette en nær tilknytning til spørgsmålet om ytringsfrihed. Ytringsfriheden sikrer blandt andet offentligt ansatte en vid adgang til at fremsætte kritik og videregive faktiske oplysninger.

Det er dog ikke alle faktiske oplysninger, der kan videregives. Offentligt ansatte er i vidt omfang underlagt tavshedspligt, og en tilsidesættelse heraf kan medføre både ansættelses- og strafferetlige sanktioner. I nedenstående speciale vil spørgsmålet om tavshedspligtens betydning for retten til whistleblowing blive behandlet.

Til slut behandles spørgsmålet om, hvorvidt offentligt ansatte kan have en pligt til whistleblowing, såfremt de bliver bekendt med kritisable forhold. Ud fra den relativt beskedne praksis på området, er fokus i denne del af specialet rettet mod tre områder; den offentligt ansattes modtagelse af ulovlige ordrer, den offentligt ansattes kendskab til ulovlige handlinger, samt den offentligt ansattes kendskab til uforsvarlige forhold. Ud fra praksis på disse områder er det specialets hensigt at give en overordnet fremstilling af offentligt ansattes generelle pligt til whistleblowing.

Indholdsfortegnelse

| | |
|-----------------------------------------------------|---|
| Forkortelser | 2 |
| 1. English Summary | 3 |
| 2. Indledning | 3 |
| 3. Referenceramme | 4 |
| 3.1. Problemformulering | 4 |
| 3.2. Afgrænsning | 5 |
| 3.3. Metode | 6 |
| 4. Indledende om offentligt ansatte | 6 |
| 4.1. Tjenestemænd og overenskomstansatte | 6 |
| 4.2. Offentligt ansattes særlige retsstilling | 6 |
| 5. Ytringsfrihed som en borgerrettighed | 7 |
| 5.1. Den grundlovssikrede ytringsfrihed | 7 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.2. Ytringsfrihed ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder | 8 |
| 5.2.1. Nærmere om EMRK art. 10..... | 9 |
| 5.2.1.1. EMRK art. 10's indflydelse på GRL § 77 | 10 |
| 5.3. Offentligt ansattes ytringsfrihed..... | 10 |
| 5.3.1. Ytringer på vegne af ansættelsesmyndigheden | 11 |
| 5.3.2. Private ytringer om emner vedrørende det faglige arbejdsområde | 11 |
| 5.3.3. Sikring af den ansatte mod negative ledelsesreaktioner | 13 |
| 6. Offentligt ansattes tavshedspligt..... | 15 |
| 6.1. Tavshedspligt i forbindelse med videregivelse af faktiske oplysninger..... | 15 |
| 7. Whistleblowing som en rettighed..... | 17 |
| 7.1. Whistleblowing som fænomen | 17 |
| 7.2. De danske lovregler som tillader meddeleret for offentligt ansatte..... | 18 |
| 7.2.1. Videregivelse af fortrolige oplysninger | 18 |
| 7.2.1.1. Videregivelse af fortrolige oplysninger i henhold til EMRK art. 10 | 20 |
| 7.2.2. Sammenfattende om meddeleretten | 21 |
| 8. Whistleblowing som en pligt | 22 |
| 8.1. Underretningspligt i forbindelse med ulovlige ordrer og handlinger | 23 |
| 8.2. Underretningspligt i tilfælde af uforsvarlige forhold | 25 |
| 8.3. Underretning som følge af loyalitetspligten..... | 26 |
| 8.4. Hvem er omfattet af den uskrevne underretningspligt? | 29 |
| 8.5. Hvem skal der gives underretning til? | 30 |
| 8.5.1. Intern underretning | 30 |
| 8.5.2. Ekstern underretning | 31 |
| 8.6. Manglende underretning som en tjenesteforseelse | 32 |
| 9. Konklusion..... | 33 |
| Litteratur- og kildeliste..... | 35 |

Forkortelser

| | |
|--------|---------------------------------------------|
| Art. | Artikel |
| Bl.a. | Blandt andet |
| Bet. | Betænkning |
| EMD | Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol |
| EMRK | Den Europæiske Menneskerettighedskonvention |
| F.eks. | For eksempel |
| FOB | Folketingets Ombudsmands Beretning |
| FVL | Forvaltningsloven |
| GRL | Grundloven |
| Kap. | Kapitel |

| | |
|-------|----------------------|
| M.fl. | Med flere |
| Mv. | Med videre |
| Nr. | Nummer |
| Pga. | På grund af |
| Pkt. | Punktum |
| S. | Side |
| STRL | Straffeloven |
| VLD | Vestre Landsrets dom |
| V. | Versus |

1. English Summary

Whistleblowing is a relatively new term in Denmark and there is not one final definition. Often, a whistle-blower is defined as a person who blows the whistle either inside or outside an organisation to stop or draw attention to illegal actions or other wrongdoings.

In Denmark, whistleblowing has a close connection to the freedom of expression, which allows civil servants to state an opinion and disclose information, as long as the information is not confidential according to private and public interests. Under the Danish Criminal Code, disclosure of confidential information is illegal and can result in punitive and managerial sanctions. In spite of this, it is acknowledged that confidential information can be revealed if the civil servant is obliged to do so under Danish legislation and when the disclosure is based on a strong public or private interest or other general defences can show cause.

Based on the freedom of expression and the above, Danish civil servants have a wide opportunity to blow the whistle when they experience illegal actions or other wrongdoings.

In some circumstances it is assumed that whistleblowing is not only a right, but also a duty, for which noncompliance can be sanctioned.

In Denmark, civil servants have a duty to inform their superior or the superior's manager in case of illegal orders, actions or reckless conditions. This is based on the employee's general duty of loyalty, which involves a duty to protect the employer's interests and goals.

As a principal rule, the duty of whistleblowing only includes whistleblowing inside the employment organisation. Only in extremely rare situations, civil servants with a leading position will have a duty to inform supervising authorities outside the organisation.

2. Indledning

I løbet af de seneste år har et nyt begreb ramt Danmark; whistleblowing. Whistleblowing rækker i Danmark ind over mange forskellige retsområder såsom selskabsret, persondataret og ikke mindst ansættelsesret. Der findes ingen endelig og fyldestgørende definition på whistleblowing, men ud fra sin ordlyd er det generelt antaget, at whistleblowing handler om at blæse i fløjten for enten at advare omverdenen og/eller bringe en handling til ophør. Mange associerer whistleblowing med dommeren i en sportskamp, som blæser i fløjten for at stoppe kampen eller politimanden, som blæser i fløjten for at fange tyven.¹

Selv om whistleblowing er et relativt nyt begreb i Danmark, har vi i mange år kendt til fænomenet. I "Betænkning nr. 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger" er whistleblowing for offentligt ansatte bl.a. beskrevet som en meddeleleret,² der i "Betænkning 1472 om ytringsfrihed og meddeleleret for offentligt ansatte" er beskrevet som:

¹M. G. Lind: Whistleblowing i kontekst, s. 317

²Bet. 1553/2015, s. 142

”...en ret for offentligt ansatte til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler”.³

Da whistleblowing er et spørgsmål om, hvad man har ret til at ytre sig om, har begrebet en nær sammenhæng med ytringsfriheden,⁴ som i Danmark både er reguleret i Danmarks Riges Grundlov, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU’s Charter om Grundlæggende Rettigheder.

På tilsvarende vis har whistleblowing i ovennævnte forstand en nær tilknytning til tavshedspligten, som netop er med til at forhindre, at oplysninger af hensyn til private eller offentlige interesser videregives. Det må dog antages, at nogle fortrolige oplysninger ud fra et samfundsmæssigt perspektiv kan have en så væsentlig offentlig interesse, at disse kan videregives uden risiko for strafretlige og disciplinære sanktioner.

Whistleblowing kan dog også ses i et mere snævert perspektiv, hvorefter det også omfatter intern underretning til ansættelsesmyndighedens ledelse om formodede ulovligheder mv. Dette er typisk tilfældet i forbindelse med whistleblowerordninger, hvor oplysninger gives til arbejdsgiveren gennem mere eller mindre anonyme ordninger.⁵

Inden for de seneste år har nyhedshistorier omkring store internationale whistleblowing-sager fyldt meget i medierne. Her kan blandt andet nævnes Edward Snowdens videregivelse af fortrolige oplysninger om USA’s aflytning og overvågning af borgere,⁶ samt Chelsea Mannings videregivelse af fortrolige filer til wikileaks.⁷ Meningerne omkring disse gerninger er delte. Mens nogen ser whistleblowere som helte der udfører et vigtigt stykke arbejde, ser andre dem som forrædere på jagt efter ”5 seconds of fame”.

Til trods herfor, kan de fleste dog blive enige om, at medarbejdere, særligt i det offentlige, kan blive bekendt med oplysninger, som er så alvorlige, at de bliver nødt til at reagere for at stoppe eventuelle ulovlige handlinger eller andre uforsvarlige forhold.

Whistleblowing er i langt de fleste situationer behandlet som en *ret* til at videregive oplysninger, men endnu mere interessant er det at undersøge, hvorvidt denne ret under særlige omstændigheder, må anses for at være en *pligt*, der påhviler offentligt ansatte, ikke alene ud fra moralske overvejelser, men ud fra gældende ret. Spørgsmålet om hvorvidt der eksisterer en pligt for offentligt ansatte til at whistleblowe er i tjenestemandundersøgelser og i Folketingets Ombudsmands udtalelser, blevet rejst som et spørgsmål om underretningspligt, men derudover er emnet kun behandlet i meget begrænset omfang.

3. Referenceramme

3.1. Problemformulering

Formålet med denne afhandling er at undersøge, hvilken ret og pligt offentligt ansatte har til at gøre ansættelsesmyndigheden og omverdenen opmærksom på kritisable, herunder ulovlige, forhold i forvaltningen.

Først vil der blive redegjort for de regler, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, og hvordan denne frihed er sikret gennem forvaltnings- og ansættelsesretlige regler. Dernæst beskrives tavshedspligten, som er en afgørende faktor for, hvilke oplysninger der kan videregives.

³Bet. 1472/2006, s. 101

⁴M. G. Lind: Whistleblowing i kontekst, s. 317

⁵Bet. 1553/2015, s. 274

⁶DR Nyheder: Tidslinje: Få et hurtigt overblik over sagen om Edward Snowden

⁷TV2: OVERBLIK: Chelsea Mannings lækager blottede USA for verden

Herefter følger en analyse af, i hvilket omfang offentligt ansatte har en ret til at videregive oplysninger, der ud fra gældende regler er tavshedsbelagte. Da både yringsfriheden og en eventuel ret til at videregive tavshedsbelagte oplysninger alene repræsenterer en mulighed, vil den sidste del af analysen have fokus på, i hvilket omfang offentligt ansatte har en pligt til at underrette ansættelsesmyndigheden og omverdenen, når der foreligger ulovlige eller uforsvarlige forhold i forvaltningen.

3.2. Afgrænsning

Specialet vedrører offentligt ansatte og omfatter personer, der varetager opgaver inden for den offentlige forvaltning, som nævnt i offentlighedsloven § 2 og forvaltningsloven (herefter FVL) § 1, stk. 1. Derudover omfatter offentligt ansatte også personer ansat ved institutioner, foreninger, fonde mv. som nævnt i FVL § 1, stk. 2. Afgrænsningen står i kontrast til privatansatte, hvilket først og fremmest skyldes specialets begrænsede omfang, men også at der for offentligt ansatte gælder særlige forpligtelser, som følger af de særlige regler og interesser et offentligt ansættelsesforhold er underlagt, hvilket er beskrevet mere uddybende nedenfor. Privatansattes retsstilling vil dog blive inddraget, hvor dette er relevant for at belyse offentligt ansattes retsstilling.

Både det offentlige og det private ansættelsesforhold er et særligt kontraktforhold, hvor der opstår en særlig binding mellem arbejdsgiver og arbejdstager. For at kontraktforholdet mellem parterne kan fungere er det nødvendigt, at den ansatte indtræder som en del af arbejdsgiverens organisation og i forbindelse med udførelsen af sit erhverv varetager arbejdsgiverens interesser. Den særlige binding mellem parterne har medført, at der i et ansættelsesforhold eksisterer nogle særlige forpligtelser. Forpligtelserne er accessoriske til ansættelsesforholdet, men er sædvanlige og nødvendige for, at det tætte samarbejde mellem parterne kan fungere.⁸ Pligterne kan være fastsat i love, aftaler eller overenskomster. I andre situationer er pligterne uskrevne og bygger på de forudsætninger, som lægges til grund for ansættelsesforholdet.⁹ Som accessoriske pligter til ansættelsesforholdet kan for offentligt ansatte bl.a. nævnes loyalitetspligt, lydighedspligt og decorum.¹⁰ Selv om de accessoriske pligter har en betydning for ansættelsesforholdet, vil pligterne alene blive sporadisk behandlet på grund af specialets begrænsede omfang.

Retten til whistleblowing kommer ofte til udtryk gennem whistleblowerordninger, som i vidt omfang forbedrer de offentligt ansattes mulighed for at rette anonyme henvendelser vedrørende oplysninger om kritisable, herunder formodede ulovlige, forhold¹¹. Whistleblowerordningerne er i vidt omfang en systematisering af de regler, der gælder på området, og skaber som udgangspunkt ikke en mere vidtgående ret eller pligt til whistleblowing for offentligt ansatte. På den baggrund vil whistleblowerordninger ikke blive behandlet nærmere i dette speciale.

I specialets sidste analyseafsnit omkring offentligt ansattes whistleblowing-pligt er anvendt kilder der tager udgangspunkt i en forvaltningsstruktur, som er væsentlig anderledes end den vi kender i dag. Dette skyldes primært kommunalreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2007.¹² Ændringerne i forvaltningsstrukturen har dog ingen indflydelse på de generelle principper omkring underretningspligt, som fremgår af kilderne, hvorfor disse kilder stadig har stor relevans.

⁸Arbejdsretten, Afsnit XVIII Lønmodtagerens pligter, 1. Alment

⁹Arbejdsretten, Afsnit XVIII Lønmodtagerens pligter, 1. Alment, Definitionen på pligtforholdet

¹⁰Se B. Christensen: Responsum om offentligt ansattes yringsfrihed, s. 95f.

¹¹Bet. 1553/2015, s. 274f.

¹²K. Revsbech: Forvaltningsret – almindelige emner, s. 55f.

3.3. Metode

Nedenstående undersøgelse af offentligt ansattes ret og pligt til whistleblowing bygger på retsdogmatisk metode og indebærer en analyse af gældende ret, som dette er beskrevet i love, betænkninger, vejledninger, retslitteratur, retspraksis herunder praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Folketingets Ombudsmandsudtalelser. Kilderne vil blive inddraget i det omfang, de vurderes at have bidraget til en afklaring på området.

4. Indledende om offentligt ansatte

4.1. Tjenestemænd og overenskomstansatte

Inden for den offentlige ansættelsesret findes der forskellige typer ansættelse, men der tales generelt om to primære ansættelsestyper; nemlig tjenestemandansatte og overenskomstansatte.¹³ Forskellen på de to ansættelsestyper er som udgangspunkt det retsgrundlag, ansættelsesforholdet bygger på. Statsansatte tjenestemænds ansættelsesforhold er reguleret i henholdsvis tjenestemandsløven og tjenestemandspensionsloven (for kommunalt ansatte tjenestemænd gælder et tilsvarende regelsæt i tjenestemandregulativet samt pensionsregulativet),¹⁴ mens de offentlige overenskomstansattes retsstilling er reguleret i kollektive overenskomster.¹⁵

Derudover er der forskel på, under hvilke betingelser de to grupper kan blive pålagt en ansættelsesretlig sanktion, samt hvilke sanktioner der kan komme i spil. Alene såfremt der foreligger en tjenesteforseelse¹⁶, kan en tjenestemandansat blive pålagt en disciplinærsanktion i overensstemmelse med tjenestemandsløven § 24 (det kommunale tjenestemandregulativ § 22). Disse sanktioner kan udgøre advarsel, irettesættelse, bøde, overførsel til andet arbejde eller andet arbejdssted eller anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation eller afsked.¹⁷

For overenskomstansatte udgør de disciplinære sanktioner som regel advarsel, løntilbageholdelse i tilfælde af udeblivelse, ændring af arbejdsopgaver, forbigåelse ved advancement, anvisning af andet arbejdssted, afskedigelse og bortvisning.¹⁸ Der findes ingen regulering af disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte, medmindre dette er reguleret i overenskomsten. Alternativt tildeles sanktionerne ud fra arbejdsgiverens ledelsesret under iagttagelse af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger såsom saglighed og proportionalitet.¹⁹ For at tildele en sanktion er det alene en betingelse, at der er tale om misligholdelse fra den overenskomstansattes side.²⁰

Det er dog antaget, at disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte i praksis ofte finder anvendelse, hvor denne har tilsidesat sine pligter i et omfang svarende til, hvad der ville være en tjenesteforseelse for en tjenestemand.²¹ Da det dermed er de samme forhold, der ofte begrundes disciplinærsanktioner for henholdsvis tjenestemænd og overenskomstansatte, vil der i det nedenstående ikke blive skelnet mellem de to ansættelsestyper ved vurderingen af, hvilke pligter disse er underlagt.

4.2. Offentligt ansattes særlige retsstilling

Uanset om en person ansat i det offentlige er ansat som tjenestemand, overenskomstansat eller ansat på individuel kontrakt, indtager denne en særlig retsstilling sammenlignet med privatan-satte.

¹³K. Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 17

¹⁴K. Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 14

¹⁵K. Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 18

¹⁶Se mere om uddybende om hvornår der foreligger en tjenesteforseelse i afsnit 8.6.

¹⁷K. Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 96

¹⁸K. Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 112

¹⁹K. Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 112

²⁰J. Mathiassen: Forvaltningspersonellet, s. 224

²¹J. Mathiassen: Forvaltningspersonellet, s. 224f.

Traditionelt set var offentligt ansattes retsstilling reguleret som en del af den almindelige forvaltningsret. Dette var begrundet i, at personalet var et væsentligt element i forvaltningen og udførte den faktiske forvaltningsvirksomhed. I dag er offentligt ansatte stadig omfattet af forvaltningsretten, men i takt med, at overenskomstansættelse har vundet indpas i den offentlige sektor, er retsstillingen nu også omfattet af ansættelsesrettens regler,²² hvorfor de offentligt ansattes forhold i dag reguleres ud fra både forvaltningsretten og den almindelige ansættelsesret.

At offentligt ansatte indtager en særlig stilling i forhold til privatansatte ses også ved de arbejdsopgaver og interesser, der skal varetages. Hvor privatansatte har fokus på den erhvervsøkonomiske interesse, ligger fokus for offentligt ansatte på andre hensyn såsom kontrolopgaver, varetagelse af forvaltningen samt ydelse af offentlig service i overensstemmelse med de politiske beslutninger, der er truffet.²³ Derudover er de offentligt ansatte forpligtede til at agere i overensstemmelse med de særlige værdier og principper som gælder i forvaltningen. Her kan bl.a. nævnes legalitetsprincippet samt krav om saglighed, åbenhed, og effektivitet.²⁴

De hensyn og interesser som både arbejdsgiver og arbejdstager skal varetage i et offentligt ansættelsesforhold er dermed væsentlig anderledes end i det private ansættelsesforhold. Dette har betydning når myndigheden som arbejdsgiver udøver sin ledelsesret, når sagligheden af afgørelser i ansættelsesforholdet skal vurderes, og når medarbejderens ansættelsesretlige forpligtelser skal afgøres.

En anden væsentlig forskel fra privatansatte er, at offentligt ansattes retsstilling er omfattet af bestemmelserne i straffeloven (herefter STRL) kap. 16 vedrørende forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv., som kun i begrænset omfang omfatter privatansatte jf. bl.a. STRL § 152a.

5. Ytringsfrihed som en borgerrettighed

Offentligt ansattes særlige retsstilling og deres pligt til at varetage forvaltningens værdier og principper har medført en diskussion omkring offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette er kommet til udtryk gennem Folketingets Ombudsmands udtalelser og i den juridiske teori. I 1980 kom Bent Christensen, efter forespørgsel fra Finansministeriet, med et responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Udgangspunktet for hans undersøgelse var, om offentligt ansatte må give udtryk for andre standpunkter end det ansættelsesmyndigheden eller dennes politiske chefer antages at stå inde for.²⁵

Diskussionen omkring offentligt ansattes ytringsfrihed vedrører med andre ord, om offentligt ansatte kan deltage i den offentlige debat på lige fod med andre borgere, eller om ansættelsesforholdet medfører en indskrænkning heri.

5.1. Den grundlovssikrede ytringsfrihed

Ytringsfriheden er reguleret i Danmarks Riges Grundlov (herefter GRL) § 77 og er sammen med forsamlings- og foreningsfriheden en af vores politiske frihedsrettigheder. Disse er kendetegnet ved, at de ud over at sikre mod statens indgriben i adgangen til at ytre, forsamle og forene sig også sikrer demokratiet, da disse rettigheder er af afgørende betydning for, at et demokratisk samfund kan fungere.²⁶ GRL § 77 lyder således:

”Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.”

²²K. Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 13

²³O. Emborg og P. Schaumburg-Müller: Offentlig arbejdsret, s. 16

²⁴Vejledning om god adfærd i det offentlige, s. 1

²⁵B. Christensen: Responsum of offentligt ansattes ytringsfrihed, s. 85

²⁶J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 277

Ud fra bestemmelsens ordlyd fremgår det, at beskyttelsen omfatter ”enhver”, hvorfor GRL § 77 sikrer alle borgere, som opholder sig i Danmark,²⁷ en ret til at ytre sig på tryk, i skrift og tale. Disse begreber må forstås bredt, så de også omfatter, billeder, tegninger, figurer mv. uanset om det der ytres udtrykker egne eller andres synspunkter, og uanset om disse fremsættes elektronisk eller via andre medier.²⁸

Generelt læses GRL § 77 som en sikring af to ytringsfriheder; den formelle ytringsfrihed og den materielle ytringsfrihed.

Den formelle ytringsfrihed er beskrevet i GRL § 77, 2. pkt. og medfører, at der ikke kan pålægges censur eller andre forebyggende forholdsregler for at begrænse ytringsfriheden.

Dette indebærer, at ingen offentlig myndighed forud for en ytring kan kræve at blive gjort bekendt med ytringens indhold for at vurdere dens lovlighed og hensigtsmæssighed.²⁹ Derudover forbyder den formelle ytringsfrihed også nedlæggelse af andre forebyggende forholdsregler, hvorfor en offentlig myndighed ikke må forsøge at forhindre eller på anden vis forsinke offentliggørelsen af en ytring.³⁰

Til trods herfor er det dog almindeligt accepteret, at domstolene kan nedlægge fagedforbud mod offentliggørelsen af en påtænkt ytring samt foretage beslaglæggelse af trykte skrifter før offentliggørelsen, hvis det kan godtgøres, at der er risiko for at ytringen vil medføre uoprettelig skade eller at formålet i øvrigt forspildes, hvis ikke der gribes ind inden offentliggørelsen³¹.

Den materielle ytringsfrihed fremgår af GRL § 77, 1. pkt. Heraf fremgår det, at man er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Spørgsmålet om den materielle ytringsfrihed er dermed et spørgsmål om i hvilket omfang, der eksisterer en ret til at ytre sig, uden efterfølgende at risikere et ansvar.³²

At det fremgår af bestemmelsen, at ytringer er ”under ansvar for domstolene” skal ikke forstås således, at kun domstolene kan pålægge borgerne et ansvar. Bl.a. offentligt ansatte kan pålægges et ansvar af ansættelsesmyndigheden i form af afskedigelse eller andre negative ledelsesreaktioner. Denne beslutning kan dog efterfølgende altid prøves ved domstolene jf. GRL § 63.³³

Når domstolene skal tage stilling til, om ytringsfriheden er krænket, foretages der en afvejning af hensynet til at sikre ytringsfriheden og hensynet til at indskrænke den. Da ytringsfriheden er sikret i grundloven, og dermed har en særlig plads i den retlige trinfølge, skal de hensyn der kan begrunde en indskrænkning af ytringsfriheden være tungtvejende.³⁴

5.2. Ytringsfrihed ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder

Ytringsfriheden i Danmark er ikke alene sikret gennem grundloven. Danmarks internationale forpligtelser beskytter også retten til ytringsfrihed.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK) blev vedtaget af Europarådet i 1950 med inspiration fra FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder.³⁵

²⁷J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 356

²⁸J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 352

²⁹J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 341

³⁰J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 342

³¹J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 342

³²J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 344

³³Bet. 1553/2015, s. 69

³⁴J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 346

³⁵Menneskeret.dk: Om menneskerettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

EMRK trådte i kraft den 3. september 1953, hvor Danmark sammen med en lang række andre europæiske lande tiltrådte konventionen³⁶. Kun 6 år efter oprettedes som en del af konventionen Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD), hvis opgave lige siden har været at sikre, at de kontraherende lande efterlever konventionen.³⁷ I 1992 blev konventionen inkorporeret i dansk ret ved lov, hvorefter konventionen har haft lovkraft i Danmark.³⁸

Udover Danmarks forpligtelser efter EMRK, er Danmark, som en del af EU, også forpligtet til at følge reglerne nævnt i EU's charter om Grundlæggende Rettigheder (herefter chartret), som indeholder en lang række borgerlige, politiske og sociale rettigheder.

Chartret bekræfter en række rettigheder, som bl.a. rettighederne nævnt i EMRK, og dens formål har været at samle de allerede eksisterende grundlæggende rettigheder, og gøre dem tydeligere og lettere tilgængelige.³⁹ Chartret indeholder i art. 11 en bestemmelse om informations- og ytringsfrihed, som siden 1. december 2009, da Lissabon-traktaten trådte i kraft, har været juridisk bindende i Danmark på traktatniveau.⁴⁰

Da chartrets formål har været at samle de allerede eksisterende grundrettigheder, fremgår det af chartrets art. 52, stk. 3, 1. pkt., at chartrets artikler om rettigheder, som svarer til dem, der er sikret i EMRK, har samme betydning og omfang som konventionen. I chartrets ledsagende forklaringer⁴¹ fremgår det, at chartrets art. 11 svarer til EMRK art. 10, og selv om chartrets art. 52, stk. 3, 2. pkt. åbner op for, at EU kan sikre en endnu mere omfattende beskyttelse, ændrer chartret ikke umiddelbart på området for ytringsfrihed i Danmark.⁴² Specialets fokus på Danmarks internationale forpligtelser vil dermed fokusere på de forpligtelser der findes i EMRK.

5.2.1. Nærmere om EMRK art. 10

EMRK indeholder i art. 10 retten til ytrings- og informationsfrihed og har følgende ordlyd:

*”1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. Denne Artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.
2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.”*

EMRK art. 10 indeholder som GRL § 77 et forbud mod forudgående censur, men derudover giver EMRK art. 10 efter sin ordlyd en langt mere vidtgående beskyttelse end GRL § 77 både i forhold til informationsfrihed (retten til at modtage ytringer), og i særlig grad i forhold til den materielle ytringsfrihed, hvorefter der i EMRK art. 10(2) kun er begrænsede muligheder for at pålægge et efterfølgende ansvar.⁴³

Ifølge EMRK art. 10(2) kan der kun foretages indgreb i ytringsfriheden, såfremt det er foreskrevet ved lov og er nødvendigt af hensyn til samfundet eller andre individer. I følge EMD's praksis skal

³⁶J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 24

³⁷Menneskeret.dk: Om menneskerettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

³⁸J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 40

³⁹Justitsministeriet.dk: EU og menneskerettigheder

⁴⁰Bet. 1553/2015, s. 71

⁴¹Justitsministeriet.dk: Forklaringer til Chartret om Grundlæggende Rettigheder

⁴²Bet. 1553/2015, s. 72.

⁴³J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 273

undtagelserne nævnt i art. 10(2) fortolkes restriktivt og ethvert indgreb skal være nødvendigt og proportionelt ud fra en konkret helhedsbetragtning.⁴⁴

5.2.1.1. EMRK art. 10's indflydelse på GRL § 77

Selv om bestemmelserne i EMRK i vidt omfang svarer til de grundlovssikrede friheds- og menneskerettigheder er det bemærkelsesværdigt, at den danske Højesteret har holdt GRL og EMRK skarpt adskilt, for at undgå en nyfortolkning af grundlovens bestemmelser.⁴⁵ Det skyldes bl.a. lovenes trinfølge, som medfører, at konventionen, der kun er inkorporeret med lovsrang, ikke skal have betydning på grundlovsniveau. Hvis grundlovens friheds- og menneskerettigheder skulle fortolkes i overensstemmelse med EMRK, ville det være muligt at ændre grundlovens indhold uden at varetage proceduren for grundlovsændringer som nævnt i GRL § 88, og man ville på samme måde indskrænke lovgivers muligheder for senere at fravige EMRK, da EMRK's fortolkning i så fald ville have opnået grundlovsrang gennem retspraksis⁴⁶

Derudover har det en stor betydning, at vores forpligtelser efter EMRK er under konstant udvikling ved EMD. EMD er kendetegnet ved at fortolke i overensstemmelse med "Present Day Conditions", hvilket medfører, at domstolen ved sin fortolkning hele tiden må tage hensyn til den nuværende situation, og dermed ikke tillægger konventionens forarbejder og tidligere retspraksis afgørende betydning, hvilket står i modsætning til de danske domstoles fortolkningsstil.⁴⁷

Ikke desto mindre har EMRK art. 10 og EMD's praksis haft en særlig betydning for omfanget af den materielle ytringsfrihed i Danmark.⁴⁸

5.3. Offentligt ansattes ytringsfrihed

Interessen for offentligt ansattes ytringsfrihed skyldes primært, at der arbejder godt 700.000 personer i den offentlige forvaltning⁴⁹. At fratage så mange borgere muligheden for at deltage i den offentlige debat, vil alt andet lige, have stor betydning for vores demokrati. Derudover er der tale om mennesker, som i kraft af deres stilling ofte besidder en særlig indsigt og viden, der kan have stor værdi for den offentlige debat.⁵⁰

Disse momenter taler i væsentlig omfang imod, at der bør eksistere en begrænsning af offentligt ansattes ytringsfrihed, og Folketingets Ombudsmand udtalte da også i FOB 1987.237, under henvisning til ovennævnte responsum af Bent Christensen, at offentligt ansatte som udgangspunkt har samme ytringsfrihed som andre borgere. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse:

"Ved besvarelsen af det centrale spørgsmål om, hvorvidt der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der gælder for borgerne i almindelighed, er udgangspunktet utvivlsomt, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat..."

Bl.a. ud fra denne udtalelse er det i dag almindeligt antaget, at offentligt ansatte har samme ytringsfrihed som andre borgere i Danmark, så længe de optræder som privatpersoner og udtaler sig om emner uden for deres eget arbejdsområde.⁵¹

⁴⁴J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 278

⁴⁵J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 346

⁴⁶J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 41

⁴⁷J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 43

⁴⁸J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 346

⁴⁹I 4. kvartal 2016 udgjorde antallet af offentligt fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere 715.828 personer jf. Statistikbanken.dk

⁵⁰J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 359

⁵¹J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 358.

5.3.1. Ytringer på vegne af ansættelsesmyndigheden

Ytrer en offentligt ansat sig på vegne af ansættelsesmyndigheden, er denne, som ansatte i det private, underlagt arbejdsgiverens ledelsesbeføjelser, og kan kun udtale sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der gælder på området.⁵² Retningslinjerne kan medføre, at den formelle ytringsfrihed begrænses gennem godkendelse af den ansattes ytring inden fremsigelse, ligesom den materielle ytringsfrihed kan begrænses ved, at den ansatte efterfølgende skal stå til ansvar for ytringer i strid med retningslinjerne.

At ansatte som udtaler sig på vegne af myndigheden skal overholde eventuelle retningslinjer, så man i dommen U 1998.894 H. Dommen vedrørte en præst, der i sin præstekjole demonstrerede mod fri abort. Biskoppen påtalte over for præsten, at han ikke måtte demonstrere i sin præstekjole, men året efter gjorde præsten det igen. Dette medførte, at præsten af Kirkeministeriet blev ikendt en disciplinær irettesættelse, for at have tilsidesat sine forpligtelser efter tjenesten. Både landsretten og Højesteret fandt, at Kirkeministeriet havde været berettiget til at meddele præsten en irettesættelse, da han havde gjort sig skyldig i en tjenesteforseelse ved at bære præstekjolen under demonstrationen.

Dommen illustrerer, at man under varetagelsen af sin stilling er forpligtet til at følge de lovlige tjenestebefalinger, som man bliver pålagt, og at man ikke frit kan ytre sig på vegne af myndigheden, når man er underlagt anvisninger og tjenestebefalinger, som indskrænker dette.

Retningslinjerne kan også indeholde information om, hvilke kanaler den ansatte skal anvende, når denne ønsker at ytre sig på vegne af myndigheden. Dette så man i FOB 1996.131, hvor fem medarbejdere i Esbjerg Kommune havde sendt et brev vedrørende mangel på ressourcer direkte til den politiske ledelse, herunder blandt andre borgmesteren. Brevet var sendt uden om kontorchefen, som det ellers var foreskrevet i kommunens retningslinjer, og kommunen udstedte et tjenstligt pålæg til de fem ansatte.

Ombudsmanden fandt, at der i den konkrete sag var tale om ytringer fremsat som led i tjenesten og udtalte, at kommunen derfor kunne pålægge medarbejderne en bestemt kommandovej, såfremt dette var sagligt begrundet i hensynet til det administrative formål i, at organisationen virker som en enhed. Ombudsmanden fandt på denne baggrund ikke anledning til at kritisere kommunen.

5.3.2. Private ytringer om emner vedrørende det faglige arbejdsområde

Problemet omkring ytringsfrihed opstår, når medarbejderen udtaler sig offentligt som privatperson om emner, der falder indenfor den ansattes faglige arbejdsområde.

Som udgangspunkt kan medarbejderen i denne situation, i overensstemmelse med GRL § 77, frit udtrykke egne meningstilkendegivelser og videregive faktiske oplysninger, der ikke er fortrolige.⁵³ Det kan dermed som udgangspunkt ikke kræves, at den offentligt ansatte underretter arbejdsgiveren, inden en ytring fremsættes som privatperson, og medarbejderen kan som udgangspunkt heller ikke blive pålagt et efterfølgende ansvar, medmindre ytringen er i strid med gældende lov, såsom STRL kap. 27 vedrørende freds- og ærekrænkelser.

Generelt udtaler Folketingets Ombudsmand i FOB 1987.237, at der skal foreligge særligt tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Disse grunde vil normalt kun foreligge i forbindelse med sikring af en myndigheds beslutningsproces og funktionsevne, og omfatter derfor kun centralt placerede medarbejdere, som er tæt på myndighedens beslutningsproces. Her har det en betydning, hvorvidt beslutningen er truffet, når ytringen fremsættes, eller om den først træffes senere. Er beslutningen ikke truffet, taler dette for, at ytringsfriheden kan indskrænkes.

⁵²J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret, s. 358

⁵³Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, afsnit 9, s. 2

Modsat udtaler Ombudsmanden, at offentligt ansatte generelt har en vid adgang til at ytre sig om ressourcspørgsmål inden for eget arbejdsområde. Dette skyldes, at den ansatte har betydelig indsigt og ytringen kan have væsentlig betydning for dennes egen ansættelse og arbejdsforhold.⁵⁴ Ombudsmandens udtalelse svarer i vidt omfang til Bent Christensens Responsum fra 1980, hvor han kom frem til samme resultat.⁵⁵

De ovennævnte indskrænkninger i ytringsfriheden er i dag almindelig anerkendte og fremgår bl.a. af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.⁵⁶

Ligesom GRL § 77 sikrer EMRK art. 10 også offentligt ansattes ytringsfrihed, og ifølge EMD's praksis accepteres der også her indskrænkninger i ytringsfriheden. Disse indskrænkninger er begrundet i, at offentligt ansatte i kraft af deres stilling bør udvise loyalitet, tilbageholdenhed og diskretion over for den forvaltningsmyndighed de er ansat i.

Indskrænkningerne i ytringsfriheden efter EMD fortolkes ud fra den konkrete stilling og de forpligtelser det konkrete ansættelsesforhold medfører⁵⁷. I hver enkelt situation er det en afvejning mellem indskrænkningerne som er opstillet og selve ytringsfriheden, men kun hvor indskrænkningerne må anses for mere vidtgående end nødvendigt i et demokratisk samfund, statuerer EMD en krænkelse af EMRK art. 10.⁵⁸ EMD accepterer dermed en videre indskrænkning i ytringsfriheden, når offentligt ansatte udtrykker meningstilkendegivelser som privatpersoner, end vi gør i Danmark, hvorfor EMD's praksis inden for dette område har begrænset relevans.⁵⁹

At der gælder en indskrænkning i ytringsfriheden for personer tæt på beslutningsprocessen betyder ikke, at andre offentligt ansatte kan sige, hvad de vil om deres arbejdsplads. Det er almindeligt antaget, at offentligt ansatte ikke er berettiget til at fremsætte oplysninger som er åbenbart urigtige eller kritik som er urimelig grov⁶⁰.

Dette udtalte Ombudsmanden bl.a. i FOB 1995.381, som omhandlede en socialrådgiver, der i et interview havde udtalt sig om et forhold, som efter arbejdsgiverens mening var en udokumenteret påstand. Ombudsmanden udtalte, at ikke fuldt korrekte oplysninger ikke i sig selv var nok til, at medarbejderens ytring var retsstridig, da ledelsen i en sådan situation havde mulighed for at rette medarbejderens udtalelser. Udtalelser der derimod bevidst eller ved grov uagtsomhed indeholdte ukorrekte oplysninger på væsentlige punkter, eller indeholdte en åbenbar uholdbar vurdering måtte derimod anses for retsstridige.

Er oplysningerne korrekte og vurderingen umiddelbart holdbar, er den eneste begrænsning, at oplysningerne ikke må fremsættes i en for grov og utilbørlig form.⁶¹

Om samtlige ovennævnte indskrænkninger i ytringsfriheden er en konsekvens af den loyalitetspligt, der eksisterer mellem arbejdsgiver og arbejdstager, som en accessorisk forpligtelse til ansættelsesforholdet, er omdiskuteret. Bent Christensen anfører i sit responsum, at loyalitetspligt i denne sammenhæng blot er en "handy" betegnelse for de begrænsninger, der allerede følger af ytringsfriheden i kraft af forholdets natur.⁶² Andre har dog sidenhen antaget, at indskrænkningerne kan begrundes i loyalitetspligten.⁶³ Dette medfører dog ikke, at loyalitetspligten kan begrunde yderligere indskrænkninger i ytringsfriheden. Dette slog Folketingets Ombudsmand fast i

⁵⁴FOB 1987.237

⁵⁵B. Christensen: Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, s. 85ff.

⁵⁶Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, afsnit 7, s. 2

⁵⁷Bet. 1553/2015, s. 115

⁵⁸Bet. 1553/2015, s. 116

⁵⁹Bet. 1553/2015, s. 175

⁶⁰L. N. Nielsen: Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed, s. 15.

⁶¹Bet. 1553/2015, s. 140

⁶²B. Christensen: Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, s. 96

⁶³K. Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 34.

FOB 2017-1, som vedrørte en kommunalt ansat seniorjobbers urimelige grove ytringer om kommunaldirektøren på Facebook. Ifølge Ombudsmanden er usande og urimeligt grove ytringer en indskrænkning af ytringsfriheden og ikke et spørgsmål om overskridelse af loyalitetspligten, og henviste til vejledningen om offentligt ansattes ytringsfrihed, hvorefter kun tavshedspligten⁶⁴ og de ovennævnte grunde kan medføre indskrænkninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte.⁶⁵

5.3.3. Sikring af den ansatte mod negative ledelsesreaktioner

For at kunne tale om, at der rent faktisk eksisterer en ytringsfrihed for offentligt ansatte, er det afgørende, at de ansatte kan udnytte denne frihed uden frygt for negative ledelsesreaktioner.

En væsentlig indskrænkning i myndighedernes mulighed for at pålægge sanktioner findes i forvaltningsretten. Herefter skal forvaltningsmyndigheden som arbejdsgiver i forbindelse med afgørelser over for den ansatte overholde både de formelle sagsbehandlingsregler, herunder partshøring, begrundelse mv. samt retsgrundsætningerne for offentlig myndighedsudøvelse såsom legalitetsprincippet, saglighedskravet og proportionalitetsprincippet.⁶⁶ Retsgrundsætningerne gælder både når myndigheden træffer afgørelser over for den ansatte, og når myndigheden varetager almindelig myndighedsudøvelse, hvilket bl.a. medfører, at myndighedens ledelsesret også er begrænset af retsgrundsætningerne.⁶⁷

For at kunne varetage forvaltningsrettens formelle sagsbehandlingsregler, er det ofte nødvendigt, at myndigheden henvender sig til den ansatte, som har udtalt sig. Udgangspunktet er dog her, at ansættelsesmyndigheden ikke må indhente oplysninger om - eller henvende sig til - en ansat, som lovligt har udnyttet sin ytringsfrihed. At myndigheden ikke kan indhente disse oplysninger følger af retsgrundsætningen om saglighed i den offentlige forvaltning, som bl.a. er kommet til udtryk i forvaltningslovens § 32 og persondatalovens § 5, stk. 2, hvorefter myndigheden ikke må indhente eller behandle oplysninger, som ikke har et sagligt formål.⁶⁸

At forvaltningsmyndigheden kun kan rette henvendelse, såfremt der foreligger saglige hensyn, så man i FOB 2006.128. Her udtalte ombudsmanden sig om de konkrete forhold, der kan begrunde indhentelse af oplysninger.

Sagen omhandlede en offentligt ansat, der varetog en stilling som chef for en skole under beredskabet. I et debatindlæg, som blev bragt i et dagblad, udtalte skolechefen sig kritisk om sammenlægningen af Forsvaret og Beredskabet. Efterfølgende udtrykte forsvarsministeren i pressen misbilligelse af skolechefens indlæg og tvivl om, hvorvidt udtalelsen var forenelig med dennes fortsatte ansættelse i Forsvaret. Forsvarsministeren bad herudover skolechefen om at redegøre for, hvorvidt Forsvaret fortsat kunne have tillid til hans arbejde, og om han loyalt ville gennemføre de politiske aftaler der var indgået på forsvarsområdet.

Ombudsmanden udtalte i sagen, at forvaltningsmyndigheder ikke bør rette henvendelse til offentligt ansatte alene af den årsag, at der er fremsat en ytring, da dette kan påvirke de offentligt ansattes brug af ytringsfriheden. Kun hvor myndigheden varetager et sagligt formål, vil en henvendelse til den ansatte være berettiget. Af saglige hensyn, som kunne begrunde indhentelse af oplysninger fra den ansatte, nævnte ombudsmanden 1) hensynet til at håndhæve regler, der lovligt indskrænker ytringsfriheden, 2) hensynet til at rette op på et forhold, som har givet anledning til kritik, samt 3) hensynet til at ytringerne ikke medfører en utilfredsstillende udførelse af myndighedens opgaver bl.a. på grund af risikoen for samarbejdsvanskeligheder.⁶⁹

⁶⁴Se mere nedenfor i kap. 6.

⁶⁵Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, afsnit 8, s. 2

⁶⁶K. Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - almindelige emner, s. 231.

⁶⁷K. Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - almindelige emner, s. 231.

⁶⁸Bet. 1553/2015, s. 163.

⁶⁹Se også FOB 2012-26, hvor de samme hensyn blev afvejet.

I den konkrete sag var henvendelsen fra forsvarsministeren ikke begrundet i saglige hensyn, og ombudsmanden fandt det uberettiget, at ministeriet havde anmodet skolechefen om en redegørelse og kritiserede forsvarsministerens udtalelse til pressen.

Udover at ansættelsesmyndigheden ikke kan rette henvendelse til den ansatte, med mindre saglige grunde foreligger, kan en offentligt ansat heller ikke udsættes for efterfølgende ansættelsesretlige konsekvenser såsom disciplinæransvar, straf og negative ledelsesreaktioner alene med henvisning til, at den pågældende har udnyttet sin ytringsfrihed.⁷⁰ Dette ville være en indskrænkning af den materielle ytringsfrihed og myndigheden vil i så fald have tilsidesat GRL § 77 og EMRK art. 10. En eventuel afskedigelse af en medarbejder alene begrundet i, at denne har ytret sig inden for lovgivningens grænser, vil være at sidestille med en usaglig afskedigelse, som dette er reguleret i den almindelige ansættelsesret.⁷¹ Retsvirkningerne af en usaglig afskedigelse er forskellig alt efter, hvilket ansættelsesforhold der er tale om, og hvad der konkret har begrundet afskedigelsen. Inden for forvaltningsretten kan en retlig mangel, som at afgørelsen er truffet ud fra usaglige hensyn, medføre, at afgørelsen kendes ugyldig. Dette ville i en afskedigelsessituation betyde, at den offentligt ansatte i tilfælde af en usaglig afskedigelse har krav på at blive genindsat.⁷² Dette er sjældent en hensigtsmæssig løsning, hvorfor en uberettiget afskedigelse normalt ikke vil føre til, at den afskedigede kan forblive i sin stilling. Der vil derimod oftere blive tale om erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.⁷³

Har den ansatte ikke overskredet sin ytringsfrihed, kan denne som nævnt ikke drages til ansvar. Den ansatte bør dog være opmærksom på, at en udnyttelse af ytringsfriheden til at kritisere sin arbejdsplads kan medføre følgevirkninger, som ud fra en konkret afvejning i sidste ende kan begrunde negative ledelsesreaktioner. Disse følgevirkninger vil oftest komme til udtryk gennem samarbejdsvanskeligheder med enten kolleger eller ledelse, og det kan i sidste ende være nødvendigt, for at sikre udførelsen af myndighedens opgaver, at medarbejderen ud fra en proportionalitetsvurdering flyttes til en anden afdeling eller afskediges. Disse synspunkter kom til udtryk i Lars Nordskov Niensens responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF'ere, fra 1987.⁷⁴

I FOB 1993.72 udtalte ombudsmanden sig generelt om de krav, der må stilles til dokumentation for samarbejdsvanskeligheder. Sagen omhandlede ikke samarbejdsvanskeligheder på grund af kritiske udtalelser, men hvilke forhold ombudsmanden generelt fandt burde overvejes, når det skulle vurderes, om der forelå samarbejdsproblemer. Ombudsmanden udtalte, at samarbejdsvanskeligheder kunne udgøre det fornødne saglige grundlag for en afskedigelse, men at visse krav måtte være opfyldt. For det første var det en betingelse, at samarbejdsproblemerne havde en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne i myndigheden. For det andet skulle der være en klar sammenhæng mellem problemerne, og den der afskediges, og hovedskylden til problemerne skulle kunne lægges på den ansatte. For det tredje medførte proportionalitetsprincippet, at myndigheden skulle have gjort det nødvendige for at løse problemerne, inden der skredes til af afskedigelse. For det fjerde måtte der ikke være bevismæssig tvivl om, at der reelt forelå uløselige samarbejdsvanskeligheder.

Ud fra ovenstående ombudsmandsudtalelse og Lars Nordskov Niensens responsum fra 1987 findes der to beskyttelsesprincipper, som særligt beskytter den medarbejder, der efter at have udnyttet sin ytringsfrihed risikerer negative ledelsesreaktioner på grund af opståede samarbejdsproblemer. For det første findes en beskyttelse i afvejningen af de momenter, som begrunder negative

⁷⁰Bet. 1553/2015, s. 164.

⁷¹Bet. 1553/2015, s. 165.

⁷²O. Emborg og P. Schaumburg-Müller: Offentlig arbejdsret, s. 497

⁷³H. Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, s. 248

⁷⁴L. N. Nielsen: Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed, s. 16.

ledelsesreaktioner. I forbindelse med lovlige ytringer vejer hensynet til ytringsfriheden tungt, da det som tidligere nævnt er afgørende for vores demokrati.⁷⁵

Dernæst medfører proportionalitetsprincippet, at ledelsen ikke uden videre kan gøre brug af ledelsesbeføjelser, men først skal forsøge at løse samarbejdsproblemerne internt. Skulle det herefter vise sig umuligt at løse problemerne, er ledelsen forpligtet til at overveje samtlige sanktioner og anvende den, som udgør det mildeste indgreb.⁷⁶

Ud fra ombudsmandens praksis, herunder FOB 1993.72, må det derudover antages, at også bevismæssige hensyn spiller en særlig rolle. FOB 1999.524 omhandlede en sygeplejerske, som efter lovligt at havde udnyttet sin ytringsfrihed, blev forflyttet grundet samarbejdsvanskeligheder. I denne sag tog ombudsmanden ikke nærmere stilling til, hvorvidt samarbejdsproblemer lovligt kunne medføre sanktioner, da ombudsmanden ikke fandt, at der var ført tilstrækkeligt bevis for, at der faktisk forelå samarbejdsproblemer.

Der må ud fra ombudsmandens praksis og Lars Nordskov Niensens responsum dermed udvises en betydelig tilbageholdenhed med hensyn til anvendelsen af negative ledelsesreaktioner i forbindelse med samarbejdsvanskeligheder grundet den ansattes lovlige ytringer.⁷⁷

6. Offentligt ansattes tavshedspligt

Forvaltningen bygger på værdier såsom åbenhed, demokrati, retssikkerhed, integritet, uvildighed og loyalitet, og det er op til myndighederne og de ansatte at sikre og respektere disse værdier, når de udfører deres opgaver samt leverer ydelser til borgerne samtidig med, at det forventes, at opgaverne løses smidigt, effektivt og i høj kvalitet.⁷⁸

Åbenhed i forvaltningen er, et almindeligt anerkendt princip som bunder i, at den offentlige virksomhed vedrører alle medlemmer af samfundet, og at vi som borgere i et demokratisk samfund skal have mulighed for at sætte os ind i, hvad der foregår i forvaltningen. Herudover er det en forudsætning for, at et samfund med en stor offentlig sektor kan fungere, at borgerne har tillid til forvaltningen, hvilket også sikres gennem åbenhed og gennemskuelighed.⁷⁹ Lige så vigtig som åbenhed er, lige så accepteret er det, at der kan foreligge anerkendelsesværdige interesser, som kun kan tilgodeses gennem begrænsninger af de offentligt ansattes mulighed for at fremkomme med faktiske oplysninger og give udtryk for vurderinger⁸⁰

6.1. Tavshedspligt i forbindelse med videregivelse af faktiske oplysninger

Ytringer fra offentligt ansatte kan opdeles i to grupper; nemlig ytringer om faktiske oplysninger og meningstilkendegivelser.

Som nævnt ovenfor er udgangspunktet, at offentligt ansatte frit kan videregive både meningstilkendegivelse og faktiske oplysninger, så længe oplysningerne er fremsat på egne vegne og oplysningerne ikke er fortrolige. At fortrolige oplysninger ikke uberettiget kan videregives eller på anden måde udnyttes fremgår af STRL § 152, stk. 1:

”Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hvern, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.”

⁷⁵L. N. Nielsen: Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed, s. 18.

⁷⁶L. N. Nielsen: Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed, s. 18.

⁷⁷Bet. 1553/2015, s. 169.

⁷⁸Vejledning om god adfærd i det offentlige, s.1.

⁷⁹Bet. om tavshedspligt, s. 16, afsnit. 1.1.

⁸⁰Bet. om tavshedspligt, s. 19

Tavshedspligten gælder for den som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, hvilket omfatter personer, som er ansat eller tidligere har været ansat, hvorfor man ikke kan udtale sig om fortrolige oplysninger, blot fordi man ikke længere er ansat i det offentlige. Det er uden betydning om man er ansat på fuldtid eller deltid, om man er fastansat eller midlertidigt ansat, eller om man er lønnet eller ej.⁸¹ Tavshedspligten gælder både i og uden for tjenesten således, at man heller ikke som privatperson kan viderebringe eller udnytte fortrolige oplysninger. Dette gør det med andre ord klart, at der er tale om en indskrænkning af ytringsfriheden.

Videregivelse af fortrolige oplysninger er kun strafbelagt når videregivelsen er uberettiget. Ube-rettiget videregivelse foreligger når oplysningerne videregives til uvedkommende såsom medier, private, andre myndigheder,⁸² mv.⁸³, uden at der er givet samtykke,⁸⁴ oplysningerne er omfattet af reglerne for aktindsigt og partshøring,⁸⁵ eller den eventuelt beskyttede på eget initiativ har offentliggjort de efter omstændighederne fortrolige oplysninger.⁸⁶

Ifølge STRL § 152, stk. 3 er en oplysning 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”

Der findes rundt omkring i speciallovgivningen eksempler på tavshedspligtsbestemmelser, der enten direkte lovgiver om ansattes tavshedspligt, eller det kan ved lov være fastsat, at der ved betænkning, forretningsorden eller administrative forskrifter kan fastsættes regler for tavshedspligt.⁸⁷ Hvornår det derudover kan være nødvendigt at hemmeligholde oplysninger, er der i straffeloven ikke nogen nærmere angivelse af, hvorfor det afhænger af normer uden for loven.⁸⁸

Den generelle tavshedspligts bestemmelse findes i FVL § 27, stk. 1-4, som opregner de hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan begrunde, at en oplysning er fortrolig.⁸⁹ Bestemmelsens stk. 4, nr. 5 indeholder en generalklausul, hvorefter oplysninger på grund af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse er særlig påkrævet, er tavshedsbelagte. Denne bestemmelse indeholder bl.a. hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne,⁹⁰ som nævnt ovenfor i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed. En sådan indskrænkning i ytringsfriheden, vedrørende faktiske oplysninger, vil dermed være at sidestille med en tavshedspligt, som er omfattet af STRL § 152 jf. FVL § 27, stk. 4.

Da FVL § 27, stk. 1-4 er meget uddybende i forhold til, hvilke hensyn der kan begrunde tavshedspligt, fremgår det af § 27, stk. 5, at offentligt ansatte kun kan pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1-4. Ansættelsesmyndigheden kan dermed ikke pålægge en ansat en videre tavshedspligt end den, der følger af hensynene nævnt i § 27, stk. 1-4,⁹¹ men kan gennem tjenestebefalinger konkretisere, hvilke oplysninger der inden for lovens område er tavshedsbelagte⁹².

⁸¹N. Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, s. 676.

⁸²Forvaltningsloven indeholder i kapitel 8 regler om videregivelse af oplysninger til anden forvaltningsmyndighed. Disse regler vil på grund af specialets begrænsede omfang ikke blive gennemgået nærmere.

⁸³V. Greve, m.fl.: Kommenteret straffelov, Speciel del, s. 145f.

⁸⁴Bet. 1553/2015, s. 80

⁸⁵V. Greve, m.fl.: Kommenteret straffelov, Speciel del, s. 145

⁸⁶S. Rønsholdt: Forvaltningsret, s. 299.

⁸⁷V. Greve, m.fl.: Kommenteret straffelov, Speciel del s. 144.

⁸⁸V. Greve, m.fl.: Kommenteret straffelov, Speciel del s. 144.

⁸⁹S. Rønsholdt: Forvaltningsret, s. 298

⁹⁰N. Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, s. 710

⁹¹Bet. 1553/2015, s. 78 og S. Rønsholdt: Forvaltningsret, s. 299

⁹²N. Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, s. 715

Overtræder en offentligt ansat sin tavshedspligt, kan dette medføre straf i form af bøde eller fængsel indtil 6 måneder og under særlig skærpede omstændigheder fængsel indtil 2 år jf. STRL § 152, stk. 2. For at en straf efter STRL § 152 kan blive aktuel kræver det, at den ansatte har tilsidesat sin tavshedspligt med forsæt. Har den ansatte kun handlet groft uagtsomt, kan der ikke idømmes straf efter denne bestemmelse, men muligvis efter STRL § 157 i tilfælde af grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i offentlig tjeneste eller hverv⁹³. Er overtrædelsen ikke så grov, at straffelovens regler finder anvendelse, kan en tilsidesættelse medføre et disciplinært ansvar, hvilket også kan pålægges den ansatte ved siden af det strafferetlige ansvar.⁹⁴ Til sidst kan den ansatte også blive pålagt at betale erstatning for den forvoldte skade eller eventuelt godtgørelse for tort efter erstatningsansvarslovens § 26.⁹⁵

Det kan med andre ord have betydelig konsekvenser at tilsidesætte sin tavshedspligt, hvilket også er en indikation af, at en videregivelse af fortrolige oplysninger er en alvorlig pligtforsømmelse.

7. Whistleblowing som en rettighed

Som beskrevet i de to foregående kapitler eksisterer der for borgere ansat i det offentlige, som for alle andre borgere, en vidtgående ytringsfrihed. Kun i begrænset omfang er denne ytringsfrihed indskrænket gennem forpligtelser over for ansættelsesmyndigheden.

Til trods herfor opstår alligevel spørgsmålet om, hvorvidt der eksisterer et område, hvor ytringer, som er i strid med de hjemlede indskrænkninger, alligevel er lovlige?

7.1. Whistleblowing som fænomen

Som nævnt i indledningen vedrører fænomenet whistleblowing en persons ønske om at bringe en bestemt handling til ophør ved at gøre andre opmærksom herpå. Da whistleblowing er en ytring fra en part til en anden, har whistleblowing i Danmark stor sammenhæng med ytringsfriheden og må grundlæggende forstås i overensstemmelse hermed.⁹⁶

Whistleblowing for offentligt ansatte i Danmark er bl.a. beskrevet som en ”meddeleret”⁹⁷, der i ”Betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret” er defineret som:

*”... en ret for offentligt ansatte til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.”*⁹⁸

Whistleblowing kan dog også forstås som et mere snævert begreb. I visse sammenhænge, særligt i forbindelse med whistleblowerordninger, er whistleblowing beskrevet som en ansat, der gør det pågældende ansættelsessted opmærksom på, at der angiveligt er foregået ulovligheder mv.⁹⁹ Denne type whistleblowing vedrører en intern videregivelse af oplysninger, der sjældent vil være i strid med den ovennævnte tavshedspligt.¹⁰⁰

Da intern whistleblowing, som udgangspunkt ikke er i konflikt med tavshedspligten, som netop udgør en betydelig indskrænkning i ytringsfriheden, vil whistleblowing i nedenstående analyse tage udgangspunkt i ekstern whistleblowing, som ovenover er defineret som meddeleret.

⁹³N. Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, s. 683

⁹⁴N. Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, s. 685

⁹⁵N. Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, s. 685f.

⁹⁶M. G. Lind: Whistleblowing i kontekst, s. 317

⁹⁷Bet 1553/2015, s. 142

⁹⁸Bet. 1472/2006, s. 101

⁹⁹Bet. 1553/2015, 2015, s. 274

¹⁰⁰K. Revsbech m.fl.: Sagsbehandling, s. 155

7.2. De danske lovregler som tillader meddeleret for offentligt ansatte

Der findes ingen generelle regler om en egentlig meddeleret for offentligt ansatte.¹⁰¹

Ytringsfriheden, som er behandlet ovenfor, repræsenterer dog en vid adgang for offentligt ansatte til at videregive ikke-fortrolige oplysninger.

Det store spørgsmål opstår derfor i forbindelse med videregivelse af fortrolige oplysninger, og hvorvidt der kan være en ret til at videregive disse oplysninger til eksterne parter.¹⁰² Nedenstående analyse vil dermed tage udgangspunkt heri.

7.2.1. Videregivelse af fortrolige oplysninger

Det er, som nævnt, strafbelagt for personer, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, uberettiget at videregive fortrolige oplysninger jf. STRL § 152, stk. 1.

Lovgivningsmagten har dog fundet det nødvendigt at tillade videregivelse af fortrolige oplysninger i et vist omfang. Dette er kommet til udtryk i STRL § 152 e, hvori der står:

”Bestemmelserne i §§ 152-152 d omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende:

- 1) er forpligtet til at videregive oplysningen eller*
- 2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.”*

Ifølge bestemmelsens nr. 1 kan en offentligt ansat være forpligtet til at videregive oplysninger, som ud fra regler om tavshedspligt normalt ville være fortrolige. Dette er nærmere omtalt i kapitel 8.

Bestemmelsens nr. 2 giver straffrihed til den, som videregiver fortrolige oplysninger i forbindelse med berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

Der findes inden for straffeloven en række objektive straffrihedsgrunde, som omfatter nødværge, lovlig retshåndhævelse, nødret, uanmodet forretningsførelse og samtykke. Disse grunde medfører, at handlinger, som objektivt medfører et strafansvar, alligevel er straffrie. STRL § 152 e, nr. 2 er et supplement til disse regler.¹⁰³

Begrebet almeninteresse vedrører den samfundsmæssige interesse, der er i, at tavshedspligten tilsidesættes. Spørgsmålet om, hvorvidt tilsidesættelse af tavshedspligten kan accepteres, afgøres ud fra en konkret afvejning af på den ene side samfundets interesse i at kende oplysningen, og på den anden side den krænkelse der sker, når oplysningen videregives.¹⁰⁴

Et eksempel på denne afvejning så man i dommen U 2012.1788 H. Dommen omhandlede en journalistpraktikant i et filmproduktionselskab, der fik ansættelse som vikarmedhjælper på et omsorgscenter under sin praktikperiode, med det formål at dokumentere forholdene på centret gennem skjult kamera. Optagelserne blev videregivet til filmproduktionselskabet og senere til DR i ikke-sløret tilstand. Klip fra filmen blev senere vist på DR's TV-kanaler i delvis sløret tilstand, hvor det for pårørende og bekendte fortsat var muligt at identificere beboerne.

Filmoptagelserne indeholdt fortrolige oplysninger om bl.a. beboernes helbredsforhold, som praktikanten, gennem sin stilling som vikarmedhjælper, var kommet i besiddelse af. Spørgsmålet var herefter, om optagelserne varetog en så åbenbar almeninteresse efter STRL § 152 e, nr. 2, som denne skal fortolkes i overensstemmelse med EMRK art. 10, at videregivelsen var berettiget, og om praktikanten derfor kunne fritages for straf.

¹⁰¹Bet. 1553/2015, 2015, s. 18

¹⁰²Bet. 1553/2015, 2015, s. 143

¹⁰³Bet. om tavshedspligt, s. 104, og Bet. 1553/2015, s. 81

¹⁰⁴Bet. 1553/2015, s. 81

Landsretten udtalte, at det spørgsmål som optagelserne omhandlede var af væsentlig samfundsmæssig interesse. Der blev bl.a. lagt vægt på, at udsendelsen medførte en omfattende debat om ældreplejen i både Folketinget og i medierne, og der blev iværksat en advokatundersøgelse i den pågældende kommune, hvilket medførte ændringer i tilsynet af kommunens ældreinstitutioner. Derudover medførte udsendelsen fokus på en række relevante problemstillinger såsom begrænsede ressourcer, hygiejne og problemer med ikke-uddannet personale.

Til trods for den væsentlige samfundsmæssige interesse fandt landsretten ikke, at der forelå en åbenbar almeninteresse, der kunne begrunde en krænkelse af tavshedspligten. Hensynet til krænkelsen af beboernes privatliv, ved at vise intime situationer såsom toiletbesøg, vejede tungere end samfundets interesse i at se dokumentaren. Derudover lagde landsretten vægt på, den negative konsekvens dokumentaren havde medført i forbindelse med beboernes tillid til pleje- og omsorgssystemet, og at nogle beboere efterfølgende kunne føle sig utrygge ved personalet.

Højesteret kom, efter en tilsvarende afvejning, til samme resultat. Her fandt man også, at der forelå en væsentlig samfundsmæssig interesse i at kende oplysningerne, men hensynet til beboerne og den krænkelse det var for dem at blive udstillet i intime situationer på tv, hvor pårørende og bekendte, til trods for sløring, fortsat kunne genkende dem, vejede tungere. Højesteret pegede også på, at oplysninger omkring konkrete kritikpunkter kunne have været fremført uden at gøre brug af optagelserne. Dermed var videregivelse af optagelserne uberettiget og i strid med STRL § 152, stk. 1.

U 2012.1788 H indikerer et begrænset anvendelsesområde for STRL § 152 e, nr. 2. Der var ingen tvivl om, at spørgsmålet havde væsentlig samfundsmæssig interesse, men hensynet til beboerne vejede tungere.

Der er dog flere ting i dommen, som peger i retning af, at videregivelsen under andre omstændigheder kunne have været lovlig. Bl.a. nævnes samtykke som et element, der muligvis kunne have resulteret i en anden afgørelse. Havde vikarmedhjælperen fået samtykke fra samtlige beboere, og var disse habile til at give samtykke, var der ikke de samme hensyn at tage til beboerne og de krænkelse, de var udsat for. Samtykke medfører dog ikke altid straffrihed; i andre situationer beskytter tavshedspligten så væsentlige offentlige interesser, at ingen person eller myndighed kan samtykke til videregivelse af oplysningerne med den konsekvens, at videregivelsen bliver straffri.¹⁰⁵

Et andet element, som muligvis havde betydning for resultatet i U 2012.1788 H, vedrører motivet bag afsløringen. I forbindelse med videregivelsen blev der fremsat en berettiget og alvorlig kritik af centret, men det omtales ikke i dommen, at videregivelsen afslørede ulovligheder på centret. Det er antaget, at videregivelse af fortrolige oplysninger, som sker for at afsløre ulovligheder, vejer tungere end andre hensyn i afvejningen¹⁰⁶. I U 2006.65 Ø, som omhandlede videregivelse af tre fortrolige trusselsvurderinger, som den pågældende havde fået adgang til gennem sin ansættelse i Forsvarets Efterretningstjeneste, udtalte landsretten, som et moment for ikke at finde videregivelsen af oplysningerne straffri jf. STRL § 152 e, nr. 2, at videregivelsen ikke skete for at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke medvirkede hertil.

Den sidste del af STRL § 152 e, nr. 2 vedrører berettiget varetagelse af eget eller andres tarv. Kun i meget begrænset omfang kan hensyn til eget tarv berettige videregivelse af fortrolige oplysninger. I "Betænkning 1984 nr. 998 om tavshedspligt" er nævnt nogle situationer, hvor en sådan videregivelse kan være aktuel. Som eksempler er nævnt politianmeldelser, privat påtale af forbrydelser, ved sagsanlæg, ved forklaringer til politirapport, i lægeerklæringer og i helt ekstraordinære tilfælde for at hindre, at offentligheden får et misvisende billede af en sag, der har været

¹⁰⁵Bet. om tavshedspligt, s. 108

¹⁰⁶N. Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, s. 730

offentligt omtalt. Det er dog klart, at en offentlig ansat ikke selv kan anlægge søgsmål eller fremtvinge nyheder i medierne og derefter lovligt videregive fortrolige oplysninger.¹⁰⁷ Offentligt ansatte kan også i særlige situationer videregive fortrolige oplysninger for at varetage den beskyttedes egne interesser, hvis denne selv er afskåret herfra.¹⁰⁸

7.2.1.1. Videregivelse af fortrolige oplysninger i henhold til EMRK art. 10

I U 2012.1788 H fremgår det, at vurderingen af hvorvidt oplysningerne kunne videregives straffrit måtte ses i forhold til EMRK art 10. Da EMRK er inkorporeret i dansk ret ved lov, har de danske domstole en forpligtelse til at fortolke eksisterende dansk lovgivning i overensstemmelse med EMRK og EMD's praksis¹⁰⁹.

Ifølge EMD's praksis er der fire forhold, som skal indgå i afvejningen af, om videregivelse af fortrolige oplysninger er lovlig:¹¹⁰

1. Er emnet af offentlig interesse?
2. Er oplysningerne korrekte og pålidelige?
3. Hvilken skadevirkning har offentliggørelsen?
4. Hvad er personen, som videregiver oplysningernes motiv?

Den første sag fra EMD, som eksplicit forholdt sig til spørgsmålet om videregivelse af fortrolige oplysninger fra en offentligt ansat, var *Guja v. Moldova* (afsagt den 12. februar 2008).

Guja var ansat som pressechef hos den Moldoviske rigsadvokat og var i forbindelse med sit arbejde kommet i besiddelse af to breve, som indeholdt fortrolige oplysninger. I brevene fremgik det, at en viceminister og parlamentets viceformand forsøgte at presse rigsadvokaten til at stoppe anklagerne mod 4 politifolk, som var anklaget for at have begået forbrydelser i tjenesten. Guja videregav disse oplysninger til pressen, som bragte en artikel med oplysningerne, og Guja blev herefter afskediget fra sin stilling.

I dommens præmis 70 fastslog EMD, at offentligt ansatte er omfattet af EMRK art. 10, men at de samtidig er underlagt en særlig loyalitets- og diskretionspligt, som kan medføre indskrænkninger. EMD var dog samtidig opmærksom på, at man som offentligt ansat kan blive bekendt med internt fortroligt materiale som det, ud fra hensynet til den offentlige interesse, kan være tilladt at videregive uden risiko for ansættelsesretlige sanktioner. EMD udtalte, at dette er specielt aktuelt, hvor den ansatte er en del af en mindre gruppe, som kender til forholdene, og dermed er den, der er bedst placeret til at reagere.¹¹¹ Informationer kan dog ifølge domstolen ikke videregives frit, men det må ud fra diskretionshensyn overvejes, om det er muligt at videregive information internt, inden oplysningerne gives videre til pressen.¹¹²

I den konkrete sag fandt EMD, at afskedigelsen af Guja var i strid med EMRK art. 10. EMD lagde særlig vægt på, at Guja ikke havde mulighed for at oplyse om forholdene på anden måde end at gå til pressen, da rigsadvokaten havde givet under for pressionen i brevene, og der ikke ifølge national ret var andre at rapportere til. Derudover fandt EMD, at oplysningerne var af væsentlig samfundsmæssig interesse, og at der måtte eksistere en mere vidtgående beskyttelse af ytringsfriheden, når den anvendtes til at afsløre ulovligheder, som kun en begrænset kreds var bekendt med. Derudover havde det også betydning, at Guja handlede i god tro for at bekæmpe korruption og ikke ud fra personlige motiver, samt at sanktionen i form af afskedigelse var meget vidtgående.¹¹³

¹⁰⁷Bet. om tavshedspligt, s. 105

¹⁰⁸Bet. om tavshedspligt, s. 106

¹⁰⁹J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 33

¹¹⁰P. Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – med kommentarer, s. 860f.

¹¹¹Præmis 72

¹¹²Præmis 73

¹¹³Præmis 80-96

Med denne dom åbnede EMD for, at offentligt ansatte kan videregive fortrolige oplysninger, når det er af særlig betydning for den offentlige interesse, herunder i tilfælde af ulovlige forhold. Dommen er dog samtidig udtryk for, at der ved videregivelse af fortrolige oplysninger fortsat gælder en diskretions- og loyalitetsforpligtelse som nævnt i afsnit 5.3.2, der indebærer, at den offentligt ansatte først skal forsøge at stoppe handlingen internt, inden oplysningerne videregives eksternt.

EMD's indskrænkninger i ytringsfriheden, begrundet i en diskretions- og loyalitetspligt over for ansættelsesmyndigheden, er mere vidtgående end de indskrænkninger, der følger af GRL § 77, og grundet den retlige trinfølge anerkendes disse indskrænkninger ikke i Danmark. Ønsker en offentlig ansat i Danmark at udtrykke kritik af sin arbejdsplads som privatperson, kan denne frit gøre det uden først at underrette internt. Dette så man bl.a. i FOB 1995.422, hvor to sygeplejersker som privatpersoner udsendte en kritisk pressemeddelelse om forholdene på det amtsygehus, hvor de var ansat. En uge senere udsendte amtet en pressemeddelelse, hvori det blev beklaget, at sygeplejerskerne ikke havde anvendt sygehusets normale tillidsmands- og ledelsessystemer. I sagen udtalte ombudsmanden, at han ikke kunne kritisere, at amtet håbede, de ansatte ville anvende sygehusets interne systemer til at fremsætte kritik, men udtalte samtidig, at opfordringen til at anvende disse systemer ikke måtte udvikle sig til censurlignende ordninger. Når ledelsen anbefaler anvendelse af interne systemer, bør de ifølge ombudsmanden samtidig underrette om, at retten til i stedet at fremføre en eventuel kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling.¹¹⁴

I Guja v. Moldova var der dog tale om videregivelse af fortrolige oplysninger, hvilket efter dansk ret, som udgangspunkt, ville være en tilsidesættelse af tavshedspligten og dermed en overtrædelse af STRL § 152, hvorfor lovligheden må vurderes ud fra STRL § 152 e, nr. 2. I denne vurdering må det antages, at det spiller en rolle, hvem modtageren af de fortrolige oplysninger er. Dette kom blandt andet til udtryk i dommen U 2002.1531 H, hvor Højesteret, i vurderingen af hvorvidt videregivelsen af oplysningerne var lovlig i henhold til STRL § 152 e, nr. 2, lagde betydelig vægt på, at modtageren af oplysningerne var en begrænset personkreds, som måtte sidestilles med en anmeldelse til en relevant myndighed.

I sidste ende må det dog, som udtrykt i U 2012.1788 H, bygge på en afvejning af de konkrete forhold i situationen, om videregivelse af en fortrolig oplysning kan karakteriseres som lovlig i henhold til STRL § 152 e i lyset af EMRK art. 10. Det udtrykkes ikke eksplicit i U 2012.1788 H, at de 4 ovenfor nævnte momenter fra EMD's praksis indgik i afvejningen af, hvorvidt videregivelsen var lovlig, men de i dommen omtalte hensyn svarer i vidt omfang hertil.

7.2.2. Sammenfattende om meddeleretten

Offentligt ansatte har en vid adgang til at ytre sig om formodede ulovligheder eller anden uredelighed, herunder misbrug af offentlige midler, så længe oplysningerne er korrekte og ikke er fremsat i en urimelig grov eller utilbørlig form. Dette er reguleret af ytringsfriheden, i det omfang der er tale om ikke-fortrolige oplysninger.

Derimod må det ud fra ovenstående vurderes, at offentligt ansatte ikke har en uindskrænket ret til at videregive fortrolige oplysninger eksternt, blot fordi der foreligger kritisable forhold i forvaltningen. Videregivelsen skal enten være pålagt den ansatte, have en åbenbar almeninteresse eller varetage eget eller andres tarv. Om dette er tilfældet afgøres ud fra en konkret afvejning af forholdene i sagen. I denne afvejning indgår hensyn til den offentlige interesse overfor den eventuelle skadevirkning, ligesom oplysningernes pålidelighed og den offentligt ansattes motiv skal vurderes. Derudover har det en betydning, til hvem informationerne gives. Det er dog almindelig

¹¹⁴Se også FOB 1995.432, hvor ombudsmanden kom til samme resultat i forbindelse med en kommunes udsendelse af retningslinjer for, hvornår ansatte sygeplejersker kunne udtale sig til pressen

antaget, at offentligt ansatte har en ret til at videregive information til tilsynsmyndigheder såsom Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen i tilfælde af klare ulovligheder,¹¹⁵ hvilket er nødvendigt for at disse myndigheder kan varetage deres opgaver, som bl.a. består i at sikre, at forvaltningsudøvelsen sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Den manglende lovregulering af meddelelser gør, at man som offentligt ansat ikke kan være sikker på, at videregivelsen af fortrolige oplysninger til eksterne parter er lovlig, blot fordi der foreligger ulovligheder i forvaltningen eller anden uredelighed, herunder misbrug af offentlige midler. Det må afhænge af en konkret afvejning, hvor det dog må antages, at ulovligheder eller andre alvorlige forhold vil indgå som et tungtvejende moment, der taler for berettiget varetagelse af en åbenbar almeninteresse.¹¹⁶

Såfremt videregivelsen af fortrolige oplysninger ikke opfylder betingelserne for straffrihed, vil en uberettiget videregivelse være i strid med tavshedspligten og udgøre en tjenesteforseelse der vil kunne medføre disciplinære- og i grove tilfælde strafferetlige sanktioner for den ansatte.

8. Whistleblowing som en pligt

Til trods for at whistleblowing for offentligt ansatte ikke er særskilt reguleret, må det antages, at en generel ret alligevel eksisterer i vidt omfang.

Både eksternt og intern whistleblowing har en væsentlig funktion i vores samfund, da det kan være med til at bringe fokus på ulovlige eller uhensigtsmæssige forhold i forvaltningen.

Dette er sandsynligvis årsagen til, at flere danske forvaltningsmyndigheder har valgt at oprette whistleblowerordninger, som gør det nemmere for den offentligt ansatte at give meddelelse til ansættelsesmyndigheden, private organisationer eller tilsynsmyndigheder om eventuelle ulovligheder i forvaltningen.¹¹⁷ Selv om ordningerne uden tvivl har visse fordele,¹¹⁸ er det dog vigtigt at være opmærksom på, at whistleblowerordninger som udgangspunkt er frivillige ordninger og kun sjældent pålægger offentligt ansatte en pligt til at underrette.

I det nedenstående vil spørgsmålet om whistleblowing dermed blive behandlet ud fra spørgsmålet om, hvorvidt der eksisterer en generel whistleblowing-pligt for offentligt ansatte.

En pligt til whistleblowing er, inden for den offentlige forvaltning, blevet behandlet som pligten til at give underretning, rapportere, oplyse eller informere. Der findes flere steder i lovgivningen en underretningspligt for offentligt ansatte. Her kan bl.a. nævnes § 153 i serviceloven vedrørende skærpet underretningspligt i forbindelse med børn og unge under 18 år og sundhedslovens kap. 61 vedrørende rapporteringspligt om utilsigtede hændelser i sundhedssektoren. Disse lovregulerede pligter til at give underretning tilsidesætter i betydeligt omfang tavshedspligten og påhviler de ansatte personligt, hvilket medfører, at en manglende overholdelse heraf, vil være i strid med lydighedspligten, og i grove tilfælde kunne medføre straf efter STRL § 156¹¹⁹.

I nedenstående vil der ud fra tjenstemandsundersøgelser, juridisk teori, ansættelsesretlig praksis og Folketingets Ombudsmands praksis blive foretaget en analyse af, hvorvidt, og i hvilket omfang, der generelt påhviler offentligt ansatte en pligt til at give underretning, når de oplever forhold i forvaltningen, som er ulovlige, uforsvarlige mv. I det omfang en sådan pligt foreligger skelnes der ikke mellem fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger. Videregivelse af fortrolige oplysninger er ikke strafbelagt, når videregivelsen er berettiget, hvilket som udgangspunkt er tilfældet når der er tale om videregivelse internt i ansættelsesmyndigheden¹²⁰. Videregivelse til eksterne parter, herunder andre myndigheder, vil ofte være uberettiget, men videregivelsen er som nævnt ovenfor straffri jf. STRL § 152 e, nr. 1, når den pågældende er forpligtet hertil, hvilket efter

¹¹⁵Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, afsnit 9, s. 3

¹¹⁶Bet. 2015/553, s. 19.

¹¹⁷Bet. 1553/2015, s. 274

¹¹⁸Se mere om fordele og ulemper i Bet. 1553/2015, s. 335ff.

¹¹⁹Se bl.a. vedrørende serviceloven: Vejledning 2014-01-07 nr. 9007, kapitel 3, afsnit 74

¹²⁰K. Revsbech m.fl.: Sagsbehandling, side 155

forfatterens vurdering må være tilfældet, såfremt der foreligger en underretningspligt, og det ud fra en konkret afvejning er nødvendigt at videregive fortrolige oplysninger, for at underretningen er fyldestgørende.

8.1. Underretningspligt i forbindelse med ulovlige ordrer og handlinger

I ”Betænkning nr. 1553 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowingordninger” er det antaget, at underretningspligten udspringer af pligten til at sige fra overfor klart ulovlige ordrer fra overordnede¹²¹.

Som udgangspunkt har offentligt ansatte en pligt til at efterkomme tjenstlige ordrer. Dette følger af den almindelige lydighedspligt, og manglende overholdelse heraf er strafsanktioneret i STRL § 156. Det er dog samtidig klart, at ikke alle ordrer skal følges, men at den ansatte har både ret og pligt til at sige fra overfor klart ulovlige ordrer. Dette er grundlæggende en afvejning af hensynet til forvaltningens effektivitet og ledelses bestemmelsesret overfor kravet om lovmæssig forvaltning.¹²²

Underretningspligten indebærer, at den ansatte har en pligt til at informere den overordnede om de faktiske og retlige forhold, som medfører et retligt problem i ordren, og på den måde forsøge at få den overordnede til at frafalde sin klart ulovlige ordre. Det er ikke tilstrækkeligt, at den ansatte formoder, at den overordnede er bekendt med den retlige problemstilling, eller at en underretning vil være formålsløs. Den ansatte har fortsat en pligt til at underrette.¹²³

Ovenstående blev behandlet i Tamil-sagen, som omhandlede Justitsministeriets nedprioritering af behandling af sager om familiesammenføring af flygtninge fra Sri Lanka i årene 1987-88.¹²⁴ Det var daværende justitsminister, der havde truffet beslutningen om nedprioritering.

For at få klarlagt hvad der præcis var foregået, blev der iværksat en dommerundersøgelse. Denne undersøgelse og en efterfølgende tjenstlig undersøgelse medførte fokus på embedsmændenes ansvar og deres pligt til at sige fra overfor ulovlige ordrer.¹²⁵

Først og fremmest blev det i undersøgelserne slået fast, at der for tjenstemænd gælder en ret og en pligt til at undlade at efterkomme klart ulovlige tjenstebefalinger.¹²⁶ Dernæst fandt forhørsledelsen i den tjenstlige undersøgelse, at der i hvert fald for rådgivende tjenstemænd, herunder ledende embedsmænd i et ministerium, eksisterer en underretningspligt, når den overordnede udsteder ulovlige ordrer. Da underretningspligten ikke indebærer en konflikt med lydighedsforpligtelsen, antog forhørsledelsen, at underretningspligten formentlig måtte udstrækkes til tilfælde af enhver ulovlighed, også selv om denne ikke var klar.¹²⁷

Det kom under sagen frem, at justitsministeren var bevidst om, at han handlede i strid med lovgivningen på området, og at han fastholdt sin beslutning selv efter, at ministeriets embedsmænd havde rådgivet ham imod dette.¹²⁸ I den forbindelse udtalte forhørsledelsen, at det var uden betydning for den ansattes underretningspligt, om den overordnede kendte til ulovligheden, og hvorvidt det måtte formodes, at den overordnede ville fastholde sin beslutning. Underretningspligten ville fortsat bestå, da dette både bevismæssigt ville sikre den ansatte, når ansvaret skulle placeres, samt at det kunne være med til at lægge pres på den overordnede og derved få denne til at ændre sin ordre. Forhørsledelsen udtalte i tilknytning hertil, at der ikke måtte antages at være nogen

¹²¹Bet. 1553/2015, s. 148

¹²²Bet. 1553/2015, s. 148

¹²³H. Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, s. 192.

¹²⁴Danmarkshistorien.dk: Tamilsagen

¹²⁵O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 294

¹²⁶Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 52

¹²⁷Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 53f.

¹²⁸J. P. Christensen: Offentligt ansatte chefers ansvars, s. 57

formkrav til underretningen. Det afgørende måtte være, om den overordnede var gjort utvetydigt bekendt med grundlaget for, hvordan det retlige forhold måtte bedømmes.¹²⁹

Et særligt relevant spørgsmål, som blev behandlet i Tamil-sagen, var, hvorvidt embedsmændene havde en pligt til at foretage sig yderligere, når justitsministeren ikke kunne bringes til at ændre sin klart ulovlige beslutning.

Undersøgelsesretten i Tamil-sagen fandt, at embedsmændene ikke var fritaget fra at foretage sig yderligere med henblik på at få ulovligheden bragt til ophør, og at flere relevante embedsmænd ikke havde levet op til dette krav. Undersøgelsesretten opstillede ingen faste retningslinjer for, hvilken fremgangsmåde embedsmændene burde have anvendt, men i forhold til departementschefen fandt undersøgelsesretten, at denne ikke havde gjort tilstrækkeligt for at opfylde sin handlepligt og nævnte tre muligheder, som departementschefen kunne have gjort brug af. En af disse var underretning af Statsministeriet.¹³⁰ Forhørsledelsen fandt det dog betænkeligt at fastslå, at der i 1988 bestod en tjenestepligt til, i en situation som den beskrevne, at rette henvendelse til Statsministeriet.¹³¹

Baggrunden for, at departementschefen skulle have haft en pligt til at gå til Statsministeriet, var, at Statsministeriet havde en tilsynspligt i forhold til fagministerierne. For at en sådan tilsynspligt kunne fungere var det nødvendigt, at Statsministeriet modtog den fornødne information.¹³²

Tamil-sagen fastslog, at der for centralt placerede embedsmand er en pligt til at sige fra overfor klart ulovlige ordrer, samt at der i en sådan situation eksisterer en underretningspligt. Det fremgår af undersøgelsen, at embedsmændenes rådgivende funktion overfor ministeren har spillet en rolle i forbindelse med at statuere en underretningspligt.¹³³

Tamil-sagen vedrørte kun underretningspligten i det statslige organ, men det har tidligere været diskuteret, om en tilsvarende pligt påhviler personer ansat i den kommunale forvaltning.

I den kommunale forvaltning er den øverste forvaltningschef kommunaldirektøren, mens kommunalbestyrelsen har den øverste politiske ledelse. Som et mellemlid mellem forvaltningen og kommunalbestyrelsen sidder borgmesteren, der har den daglige ledelse af kommunens administration.¹³⁴

For kommunalt ansatte har spørgsmålet været, om der for kommunaldirektøren, som den øverste i forvaltningen, eksisterer en underretningspligt og i så fald til hvem. Udgangspunktet er, at kommunaldirektøren har en pligt til at underrette borgmesteren, men kan denne også have en pligt til at gå uden om borgmesteren og underrette kommunalbestyrelsen og i sidste ende det kommunale tilsyn i tilfælde af, at hverken borgmesteren eller kommunalbestyrelsen stopper eventuelle ulovlige handlinger efter at være blevet gjort opmærksom herpå?¹³⁵

I 1973 nedsatte DJØF et udvalg ”vedrørende de retlige forhold, hvorunder kommunale chefers virksomhed udøves”. Baggrunden for nedsættelse af udvalget var en netop afsluttet sag fra Ribe Amt,¹³⁶ hvor amtskommunaldirektøren blev kritiseret for ikke at have gjort tilstrækkeligt for at stoppe amtsborgmesterens ulovlige handlinger. I undersøgelsen, der blev udarbejdet, bebrejdede

¹²⁹Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 55

¹³⁰Tamil-sagen – sammenfatning og retlig vurdering, s. 2200

¹³¹Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 56

¹³²O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 300

¹³³Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 53

¹³⁴K. Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - almindelige emner, s. 59f.

¹³⁵O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 314

¹³⁶Det har desværre ikke været muligt at fremskaffe den forudgående og tjenstlige undersøgelse i Ribe-sagen, men undersøgelserne er nævnt i Oliver Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 314ff.

man bl.a. amtskommunaldirektøren, at han ikke havde rettet henvendelse til amtsrådet ved vice-amtsborgmesteren eller Indenrigsministeriet, som på daværende tidspunkt varetog det amtskommunale tilsyn.

I forbindelse med DJØF udvalgets arbejde blev der af professor, dr.jur. Carl Aage Nørgaard og lektor Jens Garde udarbejdet et diskussionsoplæg, som tog udgangspunkt i Ribe-sagen samt friere juridiske overvejelser.¹³⁷

I oplægget blev det udtalt, at forvaltningschefer ud fra stillingens beskaffenhed har en forpligtelse til at drage omsorg for, at der udøves en juridisk og administrativ kontrol med de kommunale beslutninger. Dette medførte, ifølge oplægget, en forpligtelse for forvaltningschefen til at orientere den nærmeste politiske ledelse, her borgmesteren, i tilfælde af, at en beslutning var ulovlig eller baserede sig på urigtige forudsætninger.¹³⁸

Var borgmesteren og forvaltningschefen ikke enige om, at beslutningen var ulovlig og nægtede borgmesteren at rette den, antog Jens Garde og Carl Aage Nørgaard ud fra Ribe-sagen, at der påhvilede forvaltningschefen en pligt til at rette henvendelse til kommunalbestyrelsen uden om borgmesteren.¹³⁹

Diskussionsoplægget vedrørte som udgangspunkt forvaltningschefer, men i oplæggets sidste afsnit blev det gjort klart, at de nævnte regler ikke alene omfattede disse ansatte, men også andre personer placeret i forskellige grene af forvaltningen, og at det påhvilede disse personer at gøre forvaltningschefen opmærksom på ulovligheder, så denne kunne drage omsorg om forvaltningen og bringe handlingen eller beslutningen til ophør.¹⁴⁰

Det er ud fra ovenstående forfatterens vurdering, at der, grundet hensynet til lovmæssig forvaltning, eksisterer en pligt til at sige fra overfor klart ulovlige ordrer samt underrette ordregiveren om ordrens og eventuelle handlingers ulovlighed. Ovenstående tjenestemandundersøgelser vedrører en tid, hvor forvaltningsstrukturen var anderledes end den vi kender i dag, men kravet om lovmæssig forvaltning er stadig et grundlæggende element i hele den offentlige forvaltning, hvorfor pligten stadig må gøre sig gældende for offentligt ansatte i dag, og dette uanset hvilken del af den offentlige forvaltning denne er ansat ved.

8.2. Underretningspligt i tilfælde af uforsvarlige forhold

Folketingets Ombudsmand har i flere situationer behandlet spørgsmålet om offentligt ansattes underretningspligt. En af disse sager var FOB 2000.535, der vedrørte en overlæge, som opsagde sin stilling efter at have fremsat kritik af forholdene på hospitalet. Ifølge overlægen var forholdene på hospitalet lægeligt uforsvarlige grundet manglende ressourcer, og overlægen underrettede direktionen på hospitalet herom. Direktionen fandt dog ikke, at forholdene var så kritiske, at de var forpligtede til at rette henvendelse til deres foresatte i H:S Direktionen, som var underlagt H:S Bestyrelsen.

Folketingets Ombudsmand udtalte, at det er almindelig antaget, at der for offentligt ansatte med en særlig fagkundskab eksisterer både en ret og en pligt til at reagere overfor eventuelt fagligt uforsvarlige forhold ved at underrette sin nærmeste foresatte. Dette begrundes i den konkrete sag bl.a. i, at fagligt uforsvarlige forhold på et hospital kan medføre et erstatningsansvar for det offentlige.

Ombudsmanden udtalte samtidig, at såfremt den foresatte har den nødvendige fagkundskab til at vurdere forholdet og ikke finder, at der er tale om fagligt uforsvarlige forhold, skal den ansatte respektere dette. Ombudsmanden udtalte dog i sammenhæng hermed, at der i helt særlige situationer, hvor den ansatte med sikkerhed kan konkludere, at forholdene er uforsvarlige, kan være en pligt til at reagere yderligere, såfremt den foresatte ikke tager affære.

¹³⁷O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 318

¹³⁸C. Aa. Nørgaard og J. Garde, Diskussionsoplæg, s. 58f.

¹³⁹C. Aa. Nørgaard og J. Garde, Diskussionsoplæg, s. 60

¹⁴⁰C. Aa. Nørgaard og J. Garde, Diskussionsoplæg, s. 63

Kan den foresatte ikke selv vurdere, om der foreligger et uforsvarligt forhold, eller kan den foresatte ikke selv afhjælpe situationen, har denne en pligt til at gå videre opad i organisationen med oplysningerne.

Den pågældende sag vedrørte generelle uforsvarlige forhold på et sygehus, men ombudsmanden udtalte, at uforsvarlige forhold også kan opstå som følge af, at en ansat efterkommer en ordre. I sådanne tilfælde har den ansatte ifølge ombudsmandens udtalelse også en pligt til at underrette sin foresatte om de fagligt uforsvarlige konsekvenser af at udføre ordren.

Da ombudsmanden ikke besad den nødvendige fagkundskab til at vurdere, om forholdene var uforsvarlige, var det ikke muligt at vurdere om direktionen, som overlægen havde givet meddelelse til, burde have tildelt afdelingen flere ressourcer eller videregivet informationerne til deres foresatte i H:S Direktionen, som såfremt de ikke kunne afhjælpe situationen, havde været forpligtet til underrette H:S Bestyrelsen.

En anden sag var FOB 2005.547, hvor Ombudsmand udtalte sig om uforsvarlige ordrer. Sagen omhandlede en overlæge, som i forbindelse med et dokumentarprogram på TV2 havde udtalt sig kritisk om behandlingen af apopleksi på danske sygehuse. Inden udsendelsen blev sendt, bad sygehusledelsen overlægen om at underskrive en pressemeddelelse og udsende den, såfremt det blev nødvendigt af hensyn til eventuel kritik fra offentligheden. Overlægen modsatte sig dette, da han ikke fagligt kunne stå inde for indholdet. Ombudsmand udtalte, at offentligt ansatte har pligt til at reagere overfor ulovlige ordrer, herunder ordrer som er fagligt uforsvarlige eller usandfærdige, ved at sige fra f.eks. ved at give meddelelse til nærmeste chef. Ombudsmanden fandt i den konkrete sag, at overlægen havde haft både ret og pligt til at reagere overfor indholdet i pressemeddelelsen, når overlægen fandt, at indholdet var uholdbart og fagligt uforsvarligt.

I FOB 2006.620 udtalte Ombudsmanden sig igen om pligten til at reagere overfor eventuelle uforsvarlige forhold. Sagen vedrørte en museumsinspektørs omdisponering af en udstilling i chefens fravær, da museumsinspektøren frygtede for fugtskader på et i udstillingen ophængt kort. Museumsinspektøren var i sagen blevet tildelt en advarsel, da man fandt, at denne ved omdisponeringen havde overtrådt sin lydigheds- og loyalitetsforpligtelse over for museumschefen. Med hensyn til lydighedspligten henviste ombudsmanden til den ovennævnte FOB 2000.535, hvorefter den ansatte havde pligt til at underrette sin foresatte om fagligt uforsvarlige forhold.

Ombudsmanden gjorde det i sin udtalelse klart, at den aktive oplysningspligts nærmere indhold afhæng af stillingens art og hvad heraf måtte forudsættes. Særligt var pligten størst såfremt den pågældende varetog en særlig betroet stilling, og pligten var særlig møntet på de tilfælde, hvor den pågældende personligt modtog en ulovlig eller uforsvarlig ordre.

Ud fra Folketingets Ombudsmands praksis, er det forfatterens vurdering, at underretningspligten har udviklet sig fra at omfatte klart ulovlige ordrer og handlinger til også at omfatte generelt uforsvarlige forhold. Hvor underretningspligten i forbindelse med ulovlige ordrer hviler på hensynet til lovmæssig forvaltning, er det ud fra ovenstående praksis ikke tilsvarende klart, hvad pligten til at underrette i forbindelse med uforsvarlige forhold er begrundet i.

8.3. Underretning som følge af loyalitetspligten

I Tamil-sagen må det antages, at underretningspligten, i forbindelse med klart ulovlige ordrer, udsprang af de højtstående embedsmænds rådgivningspligt, hvorefter disse ansatte havde en særlig pligt til at sikre lovmæssig forvaltning ved at gøre deres overordnede opmærksom på de faktiske og juridiske forhold, der gjorde ordren ulovlig.¹⁴¹ I ovenstående praksis fra Folketingets Ombudsmand var der ikke tale om embedsmænd med en særlig rådgivningspligt, men ombuds-

¹⁴¹O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 285

manden kom ikke nærmere ind på, hvad underretningspligten så skulle begrundes i. Ombudsmanden nævner i FOB 2000.535, at en underretningspligt bl.a. må begrundes i hensynet til, at det offentlige kan blive pålagt et erstatningsansvar i tilfælde af, at der foreligger uforsvarlige forhold. I ”Offentligt ansatte chefers ansvar – en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling” af Jens Peter Christensen fremgår det, at en pligt til at underrette for offentligt ansatte i tilfælde af blot ulovlige ordrer, og ikke klart ulovlige ordrer, må være en naturlig følge af den ansattes loyalitetspligt over for forvaltningen. Dette begrundes med, at der for den offentlige forvaltning er en pligt til at følge gældende lovgivning, og det dermed er nødvendigt at gøre forvaltningen opmærksom på, hvis denne forpligtelse ikke er opfyldt.¹⁴² Dette udtaler Jens Peter Christensen i forbindelse med en gennemgang af Tamil-sagen, hvor forhørsledelsen fandt, at underretningspligten udsprang af rådgivningspligten. Ifølge Jens Peter Christensen må loyalitetspligten og rådgivningspligten dermed have en nær sammenhæng.

Som tidligere nævnt er loyalitetspligten en accessorisk forpligtelse til ansættelsen og udspringer af det kontraktforhold, der eksisterer mellem parterne. Det antages, at underretningspligten er en del af den kontraktretlige loyalitetspligt,¹⁴³ og at dette dermed også gælder i forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager.¹⁴⁴

Loyalitetspligten er en generel forpligtelse til i alle henseender at arbejde ud fra myndighedens overordnede interesser og målsætninger,¹⁴⁵ hvorfor arbejdstagere på denne baggrund har en pligt til at underrette, såfremt det pågældende forhold er af betydning for varetagelsen af arbejdsgiverens interesser.¹⁴⁶

I den private ansættelsesret er disse interesser primært markedetsinteressen og driftsinteressen.¹⁴⁷ Da forvaltningen varetager andre opgaver end privatansatte, er interesserne ikke de samme, men det er forfatterens opfattelse, at det er muligt at anvende de samme principper således, at en underretningspligt foreligger, når det er af betydning for forvaltningens varetagelse af dennes interesser, herunder bl.a. interessen i at have en effektiv forvaltning som borgerne har tillid til og som udfører sine arbejdsopgaver i overensstemmelse med lovgivningen.

Dette kan muligvis begrunde Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 2000.535, hvorefter underretningspligten er begrundet i risikoen for, at myndigheden kan blive pålagt et erstatningsansvar. Et erstatningsansvar er både tidskrævende og omkostningsfuldt, hvilket er u hensigtsmæssigt både i forhold til effektiviteten i forvaltningen men også i forbindelse med borgernes tillid til myndigheden.

I den private ansættelsesret har vi eksempler på, at ansatte ved ikke at underrette deres arbejdsgivere har tilsidesat deres loyalitetspligt og derved misligholdt ansættelsesforholdet i et sådant omfang, at sanktioner så alvorlige som bortvisning var berettiget.

En af disse domme var U 1966.115 H. Sagen omhandlede en medarbejder, som snød sin arbejdsgiver for en eneforhandlerret. Medarbejderen havde, i stedet for at hjælpe sin arbejdsgiver med at få eneforhandlerretten, formidlet en kontakt mellem forhandleren og arbejdsgiverens agent, så eneforhandlerretten tilkom agenten. En anden medarbejder, arbejdsgiverens salgschef, var bekendt med, hvad der foregik, men undlod at underrette arbejdsgiveren herom. Arbejdsgiveren fandt, at der forelå en så grov tilsidesættelse af loyalitetspligten, at salgschefen kunne opsiges uden varsel. Højesteret fandt, at salgschefen havde tilsidesat den loyalitetspligt, som fulgte med stillingen ved ikke at have underrettet arbejdsgiveren, og at opsigelsen uden varsel var berettiget.

¹⁴²J. P. Christensen: Offentligt ansatte chefers ansvar, s. 62

¹⁴³M. B. Andersen, Grundlæggende aftaleret, s. 114

¹⁴⁴N. V. Munkholm: Loyalitetspligt i arbejdsretlige relationer, s. 353

¹⁴⁵K Revsbech: Forvaltningspersonalet, s. 32. Se også FOB 2006.620, hvor Folketingets Ombudsmand gennemgik det nærmere omfang af offentligt ansattes loyalitetspligt

¹⁴⁶N. V. Munkholm: Loyalitetspligt i arbejdsretlige relationer, s. 365

¹⁴⁷N. V. Munkholm: Loyalitetspligt i arbejdsretlige relationer, s. 290f.

En anden dom var U 1971.313 H/2, der vedrørte en driftsleder, som under udførelsen af sit arbejde ikke havde ført den påkrævede kvalitetskontrol og ikke havde orienteret ledelsen om, at der i den forbindelse forelå misligheder men havde tvært imod forsøgt at skjule dette. Ved ikke at underrette om disse forhold havde den ansatte tilsidesat sin loyalitetspligt i så groft et omfang, at bortvisningen af ham var berettiget.

De to ovennævnte domme vedrører begge personer, som i firmaet havde en ledende stilling, men der er også eksempler fra retspraksis, hvor medarbejdere, som ikke varetager en lederstilling, er blevet afskediget for ikke at have underrettet om overordnedes ulovlige handlinger.

En af disse var Vestre Landsrets dom, VLD 31. august 2007. Sagen omhandlede en bogholder, som efter ordre fra en overordnet havde bogført i strid med grundlæggende bogføringsprincipper og uden at gøre ledelsen opmærksom herpå, havde en bestemt formodning om, at den overordnede uberettiget tilegnede sig virksomhedens penge. Bogholderen blev på denne baggrund bortvist. Landsretten udtalte, at bogholderen havde misligholdt sin loyalitetspligt ved ikke at underrette om det ulovlige forhold til økonomichefen, som hun sædvanligvis rådførte sig med. Bortvisning af bogholderen var herefter berettiget.

Ifølge dommens præmisser lægger landsretten ikke afgørende vægt på, at medarbejderen udførte en del af ulovligheden ved efter ordre at bogføre i strid med grundlæggende principper, men afgørende var, at medarbejderen ikke underrettede om, hvad der foregik.

Det vurderes, at der for privatansatte eksisterer en pligt til at underrette opad i organisationen, hvis de oplever, at der foreligger ulovligheder samt fagligt uforsvarlige forhold, og at manglende underretning er en grov tilsidesættelse af den ansattes loyalitetspligt. Da offentligt ansattes retsstilling i dag er omfattet af almindelige ansættelsesretlige regler, må ovenstående også have en betydning for vurderingen af offentligt ansattes loyalitets- og underretningspligt, hvorfor en tilsvarende pligt må gælde for offentligt ansatte.¹⁴⁸

Folketingets Ombudsmand udtalte sig i sagen FOB 1995.422 generelt om offentligt ansattes pligt til at informere om problemer på arbejdspladsen. Sagen er nævnt ovenfor og omhandlede to sygeplejerskers udsendelse af en kritisk pressemeddelelse om forholdene på arbejdspladsen. I sagen udtale ombudsmanden:

”Det tilføjes at jeg er enig med amtet i det ønskelige i at offentligt ansatte gør ledelsen bekendt med eventuelle problemer på arbejdspladsen. Efter omstændighederne vil det efter min mening ligefrem påhvile offentligt ansatte at gøre ledelsen opmærksom på væsentlige problemer på arbejdspladsen, hvis ledelsen ikke allerede kender problemerne og hvis deres løsning kræver at ledelsen inddrages.”

Herved udtaler ombudsmanden, at der også for offentligt ansatte eksisterer en pligt til at gøre ledelsen opmærksom på væsentlige problemer på arbejdspladsen, som kræver ledelsens inddragelse. Igen nævner ombudsmanden ikke, hvilket princip der begrunder en pligt til at underrette for offentligt ansatte, men det må formodes, som Jens Peter Christensen har udtrykt det, at det er en naturlig følge af loyalitetspligten¹⁴⁹, hvilket også følger af Ombudsmandens udtalelse i FOB 2012-26, som omhandlede en museumsansats kritiske ytringer omkring museers fokus på oplevelser i stedet for forskning. Ombudsmanden påpegede i sagen, at ledelsen i en offentlig myndighed har et ansvar for at fremme debat og åbenhed internt på den enkelte arbejdsplads og udtalte i den forbindelse:

”Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de trufne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.”

¹⁴⁸Arbejdsretten, afsnit XVIII, afsnit. 6, tekstafsnit 3

¹⁴⁹J. P. Christensen: Offentligt ansatte chefers ansvar, s. 62

I U 2009.999 H blev en kommunal forvaltningsdirektørs loyalitetspligt, i forbindelse med manglende underretning, behandlet blandt andre forhold. Forvaltningsdirektøren var ansat i en kommunal sundhedsforvaltning, som havde ansvaret for, at der blev foretaget et vist antal lovpligtige tilsyn, og at der blev udarbejdet en redegørelse herfor. Under 5 % af de lovpligtige tilsyn blev udført, og forvaltningsdirektøren blev afskediget for groft at have tilsidesat sine pligter. Højesteret fandt, at afskedigelsen var berettiget af flere årsager. Én af disse årsager var, at forvaltningsdirektøren ikke havde underrettet det kommunale udvalg og gjort dem udtrykkeligt opmærksom på, at det pligtige antal tilsyn ikke blev gennemført, ligesom han ikke havde sørget for, at kommunalbestyrelsen blev forelagt et forslag til beslutning om, hvorledes sundhedsforvaltningen skulle forholde sig til den manglende gennemførelse af tilsynene. Højesteret udtalte, at forvaltningsdirektøren havde tilsidesat pligten til loyalt at betjene de politiske beslutningstagere.

I sagen var der flere forhold, som begrundede en afskedigelse af forvaltningsdirektøren, men den manglende underretning fandtes at være en klar tilsidesættelse af loyalitetspligten over for de politiske beslutningstagere, hvilket er med til at understrege, at manglende underretning er en del af loyalitetspligten - også for offentligt ansatte.

8.4. Hvem er omfattet af den uskrevne underretningspligt?

I de ovennævnte tjenestemandundersøgelser omkring pligten til at give underretning i tilfælde af ulovlige ordrer og handlinger vedrører emnet først og fremmest de højtstående embedsmænd. I Tamil-sagen tages kun stilling til de øverste embedsmænd i Justitsministeriet, da der ved den retlige vurdering af embedsmændenes adfærd blev taget hensyn til embedsmændenes retlige og faktiske kompetencer. Der var ifølge undersøgelsen i Tamil-sagen ikke noget at bebrejde de laverestående embedsmænds passivitet, da det måtte lægges til grund, at de højere placerede chefer stod for styringen af de initiativer, der skulle tages.¹⁵⁰

Ribe-sagen vedrørte også en højtstående embedsmand, nemlig amtskommunaldirektøren, og den efterfølgende undersøgelse vedrørte de retlige forhold, hvorunder kommunalchefers virksomhed udøves. Jens Garde og Carl Aage Nørgaard udtalte dog i diskussionsoplægget, at denne vedrørte den øverste forvaltningschefs retsstilling, men at også andre i den kommunale centralforvaltning bør give underretning til deres foresatte, herunder forvaltningschefen, såfremt de bliver bekendt med ulovligheder.¹⁵¹

Folketingets Ombudsmands praksis omkring underretningspligt i forbindelse med uforsvarlige forhold vedrører også først og fremmest hierarkisk højtplacerede ansatte. Ombudsmanden udtalte dog i FOB 2000.535, at underretningspligten tilkommer offentligt ansatte med en særlig fagkundskab og lægger ikke vægt på, om personen varetager en ledende stilling, men blot om personen ud fra sin stilling må forventes at have den nødvendige fagkundskab til at vurdere situationens alvor. Mere generelt udtalte Ombudsmanden i FOB 1995.422, at det påhviler offentligt ansatte at gøre ledelsen opmærksom på væsentlige problemer på arbejdspladsen uden her at skele til, hvem den offentligt ansatte var.

Fra retspraksis inden for den private ansættelsesret er det forfatterens vurdering, at underretningspligten påhviler personer, som har haft en viden om, hvad der foregik samt været bevidst om, at dette var i strid med arbejdsgiverens interesser. Inden for den private ansættelsesret antager man, at underretningspligten, som en del af loyalitetspligten, påhviler alle ansatte.¹⁵² Det samme gælder for offentligt ansatte, men for at opfylde denne forpligtelse er det en forudsætning, at den ansatte

¹⁵⁰Tamil-sagen: sammenfatning og retlig vurdering, s. 2199

¹⁵¹C. Aa. Nørgaard og J. Garde: Diskussionsoplæg, s. 63

¹⁵²N. V. Munkholm: Loyalitetspligt i arbejdsretlige relationer, s 365

er bekendt med, de forhold der gør, at handlingen er enten ulovlig eller uforsvarlig, hvilket ikke kan forventes af alle ansatte, men må afhænge af stillingens art og personens fagkundskab.¹⁵³

Ud fra dette er det forfatterens vurdering, at pligten til at underrette tilkommer alle med en fagkundskab, der gør det muligt at vurdere, om den givne ordre eller handling er ulovlig, eller det konkrete forhold er ulovligt eller uforsvarligt. Varetager man en særlig betroet stilling, er pligten til at underrette, dog sandsynligvis endnu større,¹⁵⁴ hvilket bl.a. må antages at være kommet til udtryk i Tamil-sagen, hvor de underordnede slap for straf, da deres overordnede stod for styringen af initiativerne. Dette formodes dog ikke generelt at fratage andre underordnede ansatte pligten til at underrette.¹⁵⁵

8.5. Hvem skal der gives underretning til?

8.5.1. Intern underretning

I visse situationer er det lovmæssigt reguleret, hvem der skal gives underretning til. I andre tilfælde følger det af fastlagte retningslinjer indenfor myndigheden. Er intet bestemt må det antages, at underretningen som udgangspunkt skal gives til den ansattes foresatte. Dette kom både til udtryk i forbindelse tjenestemandundersøgelserne og Folketingets Ombudsmands udtalelser om uforsvarlige forhold.¹⁵⁶

Det er dog under visse omstændigheder antaget, at den ansatte har en pligt til at gå videre med underretningen. En sådan pligt er primært diskuteret i forbindelse med ulovlige ordre, og her antages det, at der foreligger en pligt til at informere ordregiverens foresatte, såfremt ordrens ulovlighed er sikker. Dette tjener hensynet til, at forvaltningen skal udføre sine opgaver i overensstemmelse med lovgivningen.¹⁵⁷ Der påhviler dog kun en pligt til at gå til leddet umiddelbart ovenover ordregiveren og ikke længere op i hierarkiet.¹⁵⁸

Pligten til at underrette ordregiverens foresatte anses ikke som en sikker retstilstand, men det antages at have betydning, at undersøgelsesretten i Tamil-sagen rejste spørgsmål om, hvorvidt der forelå en pligt til at gå eksternt med oplysningerne, hvorfor der sandsynligvis også må foreligge en pligt til at underrette internt længere oppe i hierarkiet.¹⁵⁹

I Tamil-sagens tjenestemandundersøgelse fandt forhørsledelsen, at Justitsministeriets afdelingschef ikke havde gjort tilstrækkeligt for at underrette justitsministeren om berostillelsens ulovlighed, selv om afdelingschefens nærmeste foresatte var departementschefen. Derimod fandt forhørsledelsen, at udlændingedirektoratets direktør havde gjort tilstrækkeligt for at sikre sig underretning af justitsministeren ved at banke i bordet og skabe sig over for departementschefen for at lægge pres på denne.¹⁶⁰ Dette vedrørte ikke underretning af ordregiverens foresatte, da ordregiverens foresatte her var den, der udstedte den ulovlige ordre. Det må dog ud fra ovenstående lægges til grund, at den ansatte som minimum har en pligt til at lægge pres på sin overordnede for at få en person længere oppe i hierarkiet til at stoppe sin ulovlige ordre.¹⁶¹

¹⁵³Vejledning om god adfærd i det offentlige, s. 2, kap. 2. Se nærmere i nedenstående afsnit 8.6 omkring tjenestemandsforsøelser.

¹⁵⁴Arbejdsretten, afsnit XVIII, afsnit. 6, tekstafsnit 2. Se også Ombudsmandens udtalelse i FOB 2006.620 og VLD af 31. august 2007.

¹⁵⁵H. Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, s. 193

¹⁵⁶Se også O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 308 og Ombudsmandens udtalelse i FOB 2000.535

¹⁵⁷O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 310

¹⁵⁸DJØF: Bet. om fagligt etiske principper i offentlig administration, s. 138 og O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv., s. 308

¹⁵⁹DJØF: Bet. om fagligt etiske principper i offentlig administration, s. 138

¹⁶⁰Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 109

¹⁶¹O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 309

Det samme må formodes at gøre sig gældende, såfremt der er tale om uforsvarlige forhold. I FOB 2000.535 udtalte Folketingets Ombudsmand, at såfremt der med en betydelig sikkerhed foreligger et uforsvarligt forhold, og den foresatte ikke besidder den nødvendige fagkundskab, har den ansatte en pligt til at reagere yderligere, hvis den foresatte vælger ikke at gøre noget. Folketingets Ombudsmand nævner dog ikke nærmere, hvad en sådan pligt indeholder, men en underretning til den foresattes foresatte må, ud fra forfatterens overbevisning, i de fleste situationer anses som en nærliggende reaktion. I FOB 1996.131, som er nævnt ovenfor, udtalte Ombudsmanden, at den uskrevne rådgivningspligt kan nødvendiggøre eller legitimere at fastlagte kommandoveje ikke overholdes, hvilket også understøtter antagelsen om, at en pligt til at underrette længere oppe i hierarkiet er til stede.

Sammenfattede er det forfatterens vurdering, at offentligt ansatte har en pligt til at underrette den nærmeste foresatte i tilfælde af, at der foreligger ulovlige eller uforsvarlige forhold. Er der tale om en ulovlig ordre eller forhold, hvor ulovligheden foreligger med en vis grad af sikkerhed, må der også være en pligt til underrette ordregiverens/den foresattes foresatte. Er der tale om uforsvarlige forhold, og har den foresatte ikke den nødvendige fagkundskab til at vurdere situationen, må det formodes, at den ansatte ligeledes har en pligt til at underrette ledet umiddelbart over dennes foresatte, såfremt det uforsvarlige forhold foreligger med en vis grad af sikkerhed. Er den foresatte i besiddelse af en tilstrækkelig fagkundskab til at vurdere situationen og vælger denne herefter ikke at gøre noget, har den ansatte som udgangspunkt ikke en pligt til at reagere yderligere.¹⁶²

8.5.2. Ekstern underretning

Det store spørgsmål opstår i forbindelse med pligten til at underrette eksterne parter herunder Statsministeriet, Rigsrevisionen, kommunale tilsynsmyndigheder eller Folketingets Ombudsmand¹⁶³.

Spørgsmålet er ikke afklaret i hverken litteratur, retspraksis eller af Folketingets Ombudsmand, men det antages, at ingen offentligt ansatte i noget tilfælde har pligt til at underrette offentligheden.¹⁶⁴

Som nævnt ovenfor blev der i Tamil-sagen taget stilling til, om departementschefen havde en pligt til at orientere Statsministeriet, men man fandt ikke at en sådan pligt forelå i 1988. I 1987-88 havde spørgsmålet om departementschefers pligt til at informere Statsministeriet ikke været drøftet, og det var sandsynligvis derfor forhørsledelsen kom til den nævnte konklusion¹⁶⁵. Resultatet ville muligvis have været et andet i dag, hvilket bl.a. må ses i forhold til betænkning om faglige etiske principper fra DJØF's faglige etiske arbejdsgruppe, hvori det antages, at der for departementschefer eksisterer en pligt til at orientere Statsministeriet, hvis tre betingelser foreligger: 1) ordrens ulovlighed er sikker, 2) andre bestræbelser på at sige fra ved kontakter med fagministeren har slået fejl, og 3) ordren angår forhold af væsentlig betydning¹⁶⁶. Pligten gælder dog ifølge arbejdsgruppens betænkning kun for departementschefen, hvilket sandsynligvis er udtryk for, at andre lavere placerede medarbejdere ikke har en pligt til at underrette Statsministeriet.

For andre statslige myndigheder er det antaget, at underretningspligten alene medfører en pligt til at underrette den nærmeste foresatte. Er den foresatte den øverste leder i en styrelse, kan der dog

¹⁶²Ombudsmandens udtalelse i FOB 2000.535

¹⁶³Bet. 1553/2015, s. 156

¹⁶⁴Bet. 1553/2015, s. 156

¹⁶⁵O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 301

¹⁶⁶DJØF: Bet. om fagligt etiske principper i offentlig administration, s. 140

muligvis, i tilfælde af en sikker ulovlighed, være en pligt til at underrette dennes foresatte i departementet, såfremt ulovligheden er væsentlig.¹⁶⁷

Med hensyn til at rette henvendelse til eksterne kontrolinstanser såsom Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen fandt DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe ikke, at der forelå en sådan pligt, men det antoges, at der muligvis forelå en ret til at give meddelelse i tilfælde af en klar ulovlighed.¹⁶⁸ Dette må, ud fra ovenstående omkring whistleblowing som en rettighed, antages at være korrekt, i det omfang ikke-fortrolige oplysninger videregives i overensstemmelse med yttringsfriheden, eller betingelserne for videregivelse af fortrolige oplysninger er opfyldt, hvilket må antages at være tilfældet når der er tale om klare ulovligheder.

Som nævnt ovenfor antager Jens Garde og Carl Aage Nørgaard, at der påhviler kommunaldirektøren en pligt til at rette henvendelse til borgmesteren og i sidste ende til kommunalbestyrelsen eller det kommunale tilsyn. Dette synspunkt er dog ikke fulgt op i senere litteratur. Jens Peter Christensen finder dog i "Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle" i overensstemmelse med DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, at kommunalt ansatte har de samme pligter som statsansatte med hensyn til at forfølge spørgsmål om ulovlige ordrer inden for det administrative hierarki.¹⁶⁹ Er en sådan underretning resultatløs, finder Jens Peter Christensen, at der kun i helt særlige situationer eksisterer en pligt for kommunaldirektøren til at rette henvendelse direkte til det kommunale tilsyn eller andre eksterne myndigheder, men udtaler at der muligvis foreligger en pligt til at underrette økonomiudvalget, som så kan underrette kommunalbestyrelsen. Dog antager han, at der kan eksistere en pligt til at rette henvendelse til revisionen i tilfælde af formodede ulovligheder vedrørende bevillingsmæssige forhold.¹⁷⁰

Behandles de ovennævnte principper samlet for alle offentligt ansatte, uanset hvor disse er ansat, er det forfatterens vurdering, at pligten til at rette henvendelse til eksterne parter på et ulovreguleret område er meget begrænset, og kun muligvis eksisterer for hierarkisk højtplacerede ansatte i en situation, hvor der med en betydelig sikkerhed foreligger en ulovlig handling, ordre eller ulovlige forhold af væsentlig betydning, som ikke kan stoppes internt.

8.6. Manglende underretning som en tjenesteforseelse

For at kunne tale om at der foreligger en pligt, er det en betingelse at manglende overholdelse heraf kan sanktioneres.

I tjenestemandundersøgelsen i Tamil-sagen blev manglende underretning set som en tjenesteforseelse, der kunne medføre en disciplinærsanktion.

Som nævnt i indledningen er det antaget, at disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte i praksis ofte finder anvendelse i et omfang svarende til, hvad der ville være en tjenesteforseelse for en tjenestemand. På denne baggrund vil det være nødvendigt at vurdere, hvornår det i tilfælde af manglende underretning må antages, at der foreligger en tjenesteforseelse.

En tjenesteforseelse foreligger når tre betingelser er opfyldt. For det første skal den ansatte objektivt have tilsidesat de pligter, der følger af ansættelsesforholdet. Dernæst skal tilsidesættelsen subjektivt kunne tilregnes den ansatte som forsætligt eller uagtsomt, og som den tredje betingelse skal tilsidesættelsen af pligten have den fornødne grovhed.¹⁷¹

¹⁶⁷DJØF: Bet. om fagligt etiske principper i offentlig administration, s. 139

¹⁶⁸DJØF: Bet. om fagligt etiske principper i offentlig administration, s. 140 og O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv, s. 311

¹⁶⁹O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 321

¹⁷⁰O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 322

¹⁷¹O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 257

For at der kan pålægges et disciplinært ansvar, er det et krav, at en pålagt pligt er tilsidesat. Ifølge forhørsledelsen i tjenesteundersøgelsen i Tamil-sagen kan en pligtforsømmelse bestå i tilsidesættelse af udtrykkelige retsfor skrifter, men også uskrevne retsgrundsætninger, hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed. Forhørsledelsen fandt, at der i en sag vedrørende undladelse af at reagere overfor tilsidesættelse af retsregler af væsentlig betydning for enkeltpersoners retsforhold, var tale om en pligt med et indhold af rimelig sikkerhed.¹⁷² På tilsvarende vis er det forfatterens vurdering, at loyalitetspligten, herunder underretningspligten, er en uskreven retsgrundsætning med et indhold af rimelig sikkerhed, da pligten, som beskrevet ovenfor, i flere situationer har kunnet begrunde ansættelsesretlige sanktioner, når den tilsidesættes.

For at kunne pålægge et ansvar er det en betingelse, at pligten er tilsidesat forsætligt eller uagtsomt.

Ved vurderingen af om tilsidesættelsen kan tilregnes den ansatte som forsætligt, er det en forudsætning, at den ansatte er bekendt med de forhold, som gør, at en tjenestepligt er tilsidesat.¹⁷³ Vedrørende underretningspligten, vil det dermed være en forudsætning for at pålægge et ansvar, at den ansatte er bekendt med de retlige og faktiske forhold der gør, at en ordre er ulovlig, eller at forholdene er uforsvarlige. Er medarbejderen ikke bekendt med disse forhold, foreligger der som udgangspunkt ikke et direkte forsæt. Det er dog klart, at der for visse ansatte er en forventning om, at de har kendskab til de forhold der gør, at eksempelvis en ordre eller et forhold er uforsvarligt. Er de ikke opmærksom herpå, kan der foreligge uagtsomhed fra den ansattes side.¹⁷⁴ I Tamil-sagens tjenesteundersøgelse fandt forhørsledelsen, at departementschefens manglende utvetydige underretning af justitsministeren, om at ordren var ulovlig, var en tjenesteforseelse, selv om forseelsen ikke kunne tilregnes denne som forsætlig, men alene uagtsom på grund af departementschefens alvorlige fejlbedømmelse ved ikke på noget tidspunkt at opfatte berostillelsen som ulovlig.¹⁷⁵

Dette illustrerer, at den ansattes fagkundskab og stillingens art har betydning, når det skal vurderes, om der foreligger en tjenesteforseelse, som kan medføre en disciplinær sanktion. I den konkrete situation fandt forhørsledelsen, at betingelserne for at tildele departementschefen en disciplinær sanktion var tilstede.¹⁷⁶

I sidste ende vil vurderingen af, om der foreligger en tjenesteforseelse bygge på en helhedsvurdering på grundlag af de samlede omstændigheder i den konkrete situation inklusiv en vurdering af pligttilsidesættelsen grovhed.¹⁷⁷

I grove tilfælde af pligtforsømmelse kan den ansatte risikere et strafansvar efter STRL § 156 og § 157. I Tamil-sagen blev der rejst sigtelse mod Justitsministeriets departementschef for overtrædelse af bl.a. STRL § 157. I sigtelsen var det lagt til grund, at der for departementschefen bestod en pligt til at rette henvendelse til statsministeren. Sigtelsen frafaldt dog på grund af forældelse.¹⁷⁸

9. Konklusion

Offentligt ansattes retsstilling i forbindelse med ytringsfrihed og videregivelse af fortrolige oplysninger er en særlig situation, da forvaltningen på den ene side hviler på hensyn såsom åbenhed og gennemsigtighed og på den anden side effektivitet og tillid.

¹⁷²Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 50

¹⁷³O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 262

¹⁷⁴O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 275

¹⁷⁵Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 89

¹⁷⁶Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, s. 89

¹⁷⁷O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 262f. og 270

¹⁷⁸O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv. s. 253f.

Offentligt ansatte har en vidtgående ytringsfrihed, som kun i begrænset omfang er indskrænket for ledende medarbejdere placeret tæt på myndighedens beslutningsproces. På grund af ytringsfriheden har offentligt ansatte, når de udtaler sig som privatpersoner, en vid mulighed for at fremkomme med kritik og udtale sig offentligt om ulovlige og uhensigtsmæssige forhold på arbejdspladsen uden at risikere negative ledelsesreaktioner. Det er en betingelse, at oplysningerne er korrekte og ikke er fremsat i en for grov eller utilbørlig form.

Udtaler medarbejderen sig derimod på vegne af ansættelsesmyndigheden, er denne underlagt arbejdsgiverens ledelsesret.

Det er i mange henseender vigtigt, at offentligt ansatte deltager i den offentlige debat, med den viden de har tilegnet sig gennem deres stilling. På den anden side er det dog også accepteret, at visse oplysninger har en så følsom karakter, at de må underlægges tavshedspligt af hensyn til offentlige eller private interesser, hvilket indskrænker den offentligt ansattes ytringsfrihed.

Et sted mellem de hensyn der begrunder henholdsvis ytringsfrihed og tavshedspligt, opstår spørgsmålet om whistleblowing. Whistleblowing er et relativt nyt begreb, men vi har i mange år kendt fænomenet både som en intern underretning til ansættelsesmyndigheden, og en meddelelse der vedrører ekstern videregivelse af oplysninger.

Indebærer den ansattes whistleblowing ekstern videregivelse af fortrolige oplysninger, vil videregivelsen ofte være uberettiget og dermed strafbelagt jf. STRL § 152. Fortrolige oplysninger vil i sådanne situationer kun kunne videregives straffrit, når dette gøres i overensstemmelse med, STRL § 152 e i lyset af EMRK art. 10 eller andre straffrihedsgrunde såsom nødret, nødværge, samtykke mv.

Offentligt ansattes videregivelse af fortrolige oplysninger er i Danmark bl.a. blevet prøvet i U 2012.1788 H. Ud fra denne dom må det konkluderes, at videregivelse baseret på en åbenbar almeninteresse, som nævnt i STRL § 152 e, nr. 2, kun foreligger i særlige tilfælde, hvor det ud fra en konkret afvejning vurderes, at det offentliges interesse i at kende de fortrolige oplysninger vejer tungere end den skade videregivelsen af oplysningerne medfører. Tilsvarende er kommet til udtryk gennem EMD's fortolkning af EMRK art. 10, hvorefter hensyn til oplysningernes offentlige interesse, oplysningernes pålidelighed, oplysningernes skadevirkning, motivet for personen, som videregiver oplysningerne samt modtagerens identitet, må anses for afgørende momenter i spørgsmålet om, hvorvidt videregivelsen af oplysningerne må anses for beskyttet af EMRK art. 10. Fordi EMRK er en del af dansk lovgivning, er disse hensyn af afgørende betydning i afvejningen af, hvorvidt videregivelse af fortrolige oplysninger er berettiget.

Udover retten til at give meddelelse må det også konkluderes, at der ikke alene eksisterer en ret, men også en pligt til at give meddelelse. En sådan pligt må efter forfatterens vurdering udspringe af loyalitetspligten, som pålægger den ansatte en pligt til at varetage ansættelsesmyndighedens interesser og målsætninger.

Underretningspligten foreligger i forbindelse med modtagelse af ulovlige ordrer og handlinger, hvor det må påhvile alle offentligt ansatte med en fagkundskab, som gør dem i stand til at vurdere situationens alvor, at underrette ordregiveren om ordrens og handlingens ulovlighed. Tilsvarende må det ud fra ombudsmandens praksis konkluderes, at pligten ikke alene vedrører ulovlige ordrer og handlinger men også situationer, hvor der foreligger ulovlige eller uforsvarlige forhold. I sådanne tilfælde er den ansatte forpligtet til at underrette sin nærmeste foresatte om de uforsvarlige, herunder ulovlige, forhold.

Foreligger der ulovlige ordrer, handlinger eller andre forhold med en vis sikkerhed, har den ansatte en pligt til at underrette den foresattes/ordregiverens foresatte, såfremt den først underrettede ikke reagerer. Er der tale om uforsvarlige forhold, og har den foresatte ikke en tilstrækkelig fagkundskab til at vurdere situationen, har den ansatte, i tilfælde af klart uforsvarlige forhold, en tilsvarende pligt til at reagere yderligere, hvis den nærmeste foresatte vælger ikke at gøre noget.

Whistleblowing kan som nævnt forstås både som en intern og en ekstern videregivelse af oplysninger, men whistleblowing-pligten omfatter dog kun den interne underretning. Der eksisterer

ikke nogen pligt til at videregive oplysninger til offentligheden og kun for en meget begrænset skare af højtplacerede embedsmænd, er det antaget, at der i tilfælde af en klar ulovlighed af væsentlig betydning, er en pligt til at give meddelelse til eksterne myndigheder såsom Statsministeriet, revisionen, kommunale tilsyn og overordnede myndigheder, som så herefter har mulighed for at reagere og eventuelt stoppe ulovligheden.

Litteratur- og kildeliste

Litteratur

Kort henvisning

H. Gammeltoft-Hansen m.fl.:
Forvaltningsret

Fuld henvisning

Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen,
Kaj Larsen, Karsten Loiborg, Morten Engberg,
Jens Olsen: "Forvaltningsret", 2. udgave, Jurist-
og Økonomforbundets forlag, 2002

J. E. Rytter: Den Europæiske Menneske-
rettighedskonvention – og dansk ret

Jens Elo Rytter: "Den Europæiske Menneske
rettighedskonvention – og dansk ret", 2. udgave,
Forlaget Thomson A/S, 2006

J. Mathiassen: Forvaltningspersonellet

Jørgen Mathiassen: "Forvaltningspersonellet",
2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag,
2000

J. P. Christensen m.fl.: Dansk Statsret

Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen,
Michael Hansen Jensen: "Dansk Statsret", 2. ud-
gave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2016.

J. P. Christensen: Offentligt ansatte chefers
ansvar

Jens Peter Christensen: "Offentligt ansatte
chefers ansvars – en udredning om visse forhold
af betydning for offentligt ansatte chefers rets-
stilling", Finansministeriet, maj 1998, trykt ud-
gave af Formula Graphic A/S

K. Revsbech m.fl.: Forvaltningsret – Alminde-
lige emner

Karsten Revsbech, Jens Garde, Jørgen Albæk
Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen
og Søren Højgaard Mørup, 6. udgave, Jurist og
Økonomforbundets forlag, 2016

K. Revsbech: Forvaltningspersonalet

Karsten Revsbech: "Forvaltningspersonalet", 3.
udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag,
2012

K. Revsbech m.fl.: Sagsbehandling

Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens
Garde: "Forvaltningsret – Sagsbehandling", 7.
udgave, Jurist og Økonomforbundets forlag,
2014

L. N. Nielsen: Responsum om offentligt
ansattes ytringsfrihed

Lars Nordskov Nielsen: "Responsum om offent-
ligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på
overenskomstansatte DJØF'ere", Danmarks Ju-
rist- og Økonomforbund, oktober 1987 (tillæg til
Djøfbladet nr. 22, 1987)

- M. B. Andersen: Grundlæggende aftaleret
Mads Bryde Andersen, "Grundlæggende aftaleret", 4. udgave, Gjellerup, 2013
- N. Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer
Niels Fenger: "Forvaltningsloven med kommentarer", 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2013
- N. V. Munkholm: Loyalitetspligt i arbejdsretlige relationer
Natalie Videbæk Munkholm, "Loyalitet i arbejdsretlige relationer", 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016
- O. Emborg og P. Schaumburg-Müller: Offentlig arbejdsret
Oluf Emborg og Per Schaumburg-Müller: "Offentlig arbejdsret", 2. udgave, Thomsen Reuters Professional A/S, 2010
- O. Talevski m.fl.: Undersøgelseskommissioner mv.
Oliver Talevski, Jens Peter Christensen, Claus Dethlefsen: "Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle", 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002
- P. Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - med kommentarer
Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted Hansen: "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - med kommentarer" (bind 2), 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2011.
- S. Rønsholdt: Forvaltningsret
Steen Rønsholdt: "Forvaltningsret - Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling", 4. udgave, Karnov Group, 2014
- V. Greve m.fl.: Kommenteret straffelov, Speciel del
Vagn Greve, Poul Dahl Jensen, Gorm Toftegaard Nielsen: "Kommenteret straffelov, Speciel del", 10. omarbejdede udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2012

Betænkninger og vejledninger:

Kort henvisning

Bet. 1472/2006

Bet. 1553/2015

Fuld henvisning

Udvalg om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret: "Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte", Betænkning nr. 1472, marts 2006, Schultz Grafisk

Udvalg om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger: "Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger", Betænkning nr. 1553, 2015, trykt udgave af Tryk Rosendahls a/s

| | |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bet. om tavshedspligt | Betænkning 1984 nr. 998 om tavshedspligt |
| DJØF: Bet. om fagligt etiske principper i offentlig administration | DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe: Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, september 1993 |
| Vejledning 2014-01-07 nr. 9007 | Vejledning 2014-01-07 nr. 9007: Særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven). |
| Vejledning om god adfærd i det offentlige | Vejledning 2007-01-01, nr. 9472, om god adfærd i det offentlige, Thomsen Reuters, via Karnovgroup.dk |
| Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed | Vejledning 2016-10-28 nr. 10062, om offentligt ansattes ytringsfrihed, Karnov Group Denmark |

Domme, undersøgelser og Folketingets Ombudsmands udtalelser:

Kort henvisning

Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen

Fuld henvisning

Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, afgivet den 14. november 1995

| | |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FOB 1987.237 | Folketingets Ombudsmands Beretning 1987, side 237 via Karnov Group |
| FOB 1993.72 | Folketingets Ombudsmands Beretning 1993, side 72 via Karnov Group |
| FOB 1995.381 | Folketingets Ombudsmands Beretning 1995, side 381 via Karnov Group |
| FOB 1995.422 | Folketingets Ombudsmands Beretning 1995, side 422 via retsinformation.dk https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28235 |
| FOB 1996.131 | Folketingets Ombudsmands Beretning 1996, side 131 via Karnov Group |
| FOB 1999.524 | Folketingets Ombudsmands Beretning 1999, side 524 via Karnov Group |
| FOB 2000.535 | Folketingets Ombudsmands Beretning 2000, side 535 via Karnov Group |
| FOB 2005.547 | Folketingets Ombudsmands Beretning 2005, side 547 via Karnov Group |
| FOB 2006.128 | Folketingets Ombudsmands Beretning 2006, side 128 via Karnov Group |

| | |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FOB 2006.620 | Folketingets Ombudsmands Beretning 2006, side 620 via Karnov Group |
| FOB 2012-26 | Folketingets Ombudsmands Beretning 2012, side 26 via Ombudmanden.dk http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2012-26/pdf/ |
| FOB 2017-1 | Folketingets Ombudsmands Beretning 2017, side 1 via Karnov Group |
| Guja v. Moldova (afsagt 12. februar 2008) | Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 12. februar 2008, Guja. V. Moldova, application number 14277/04 |
| Tamil-sagen – sammenfatning og retlig vurdering | Beretning om Tamil-sagen – sammenfatning og retlig vurdering, Undersøgelsesretten af 10. juli 1990, december 1992 |
| U 1966.115 H | Højesteretsdom af 7. januar 1966 i sag I 47/1965 via Ugeskrift for Retsvæsen 1966, side 155 |
| U 1971.313 H/2 | Højesteretsdom af 29. marts 1971 i sag II 241/1969 via Ugeskrift for Retsvæsen 1971, side 313 |
| U 1998.894 H | Højesteretsdom af 22. april 1998 i sag I 37/1997 via Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 894 |
| VLD 31. august 2007 | Vestre Landsretsdom af 31. august 2007 i sag B-1743-06 via Schultz' Arbejdsretsportalen |

Tidsskriftsartikler

Kort henvisning

B. Christensen: Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed

Fuld henvisning

Bent Christensen: "Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed", Juristen og Økonomen, 1980, s. 85ff.

C. Aa. Nørgaard og J. Garde, Diskussionsoplæg

Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, "Diskussionsoplæg til udvalget vedrørende de retlige forhold, hvorunder kommunale chefers virksomhed udøves", Juristen og Økonomen, 1975, F. 54ff (vedlagt som bilag)

M. G. Lind: Whistleblowing i kontekst

Martin Gräs Lind: "Whistleblowing i kontekst", Juristen, nr. 10, 2011, s. 317ff.

Love, lovbekendtgørelser og konventioner

Kort henvisning

Chartret

Fuld henvisning

Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (2010/C 83/02)

| | |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------|
| EMRK | Den Europæiske Menneskerettighedskonvention |
| Erstatningsansvarsloven | Lovbekendtgørelse 2014-03-21 nr. 266 om erstatningsansvar |
| FVL | Lovbekendtgørelse 2014-04-22 nr. 433 Forvaltningsloven |
| GRL | Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov |
| Offentlighedsloven | Lov 2013-06-12 nr. 606 om offentlighed i forvaltningen |
| Persondataloven | Lov 2000-05-31 nr. 429 om behandling af personoplysninger |
| Tjenestemandsløven | Lovbekendtgørelse 2017-05-18 nr. 511 om tjenestemænd |
| Servicebogen | Lovbekendtgørelse 2017-04-18 nr. 369 om social service |
| STRL | Lovbekendtgørelse 2016-07-04 nr. 1052 Straffeloven |
| Sundhedsloven | Lovbekendtgørelse 2016-09-24 nr. 1188 Sundhedsloven |

Internethenvisninger

Kort henvisning
Arbejdsretten

Fuld henvisning

Schultz' Arbejdsretsportalen, Arbejdsmøglens, "Arbejdsretten, Den Danske arbejdsret"

<http://arbejdsrets.lovportaler.dk/SearchResult.aspx?activesolution=http%3a%2f%2flovportaler.dk&t=%2fV1%2fNavigation%2fKoncept+Arbejdsret%2fArbejdsret+standard%2fArbejdsretsnoeglen%2fArbejdsretten%2f>

Revideret august 2008, opdateret med afgørelser samt nyere væsentlig lovgivning til og med marts 2017

(hentet 30. maj 2017)

Danmarkshistorien.dk: Tamilsagen

Danmarkshistorien.dk, Aarhus Universitet, "Tamilsagen 1986-1995"

<http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/tamilsagen-1986-1995/>

(hentet 15. maj 2017)

- DR Nyheder: Tidslinje: Få et hurtigt overblik over sagen om Edward Snowden Dr.dk/nyheder
 ”Tidslinje: Få et hurtigt overblik over sagen om Edward Snowden”
 Artikel af 24. juli 2013, opdateret 01. oktober 2013
 Af Karsten Østergaard Nielsen/Lene Koogi
<http://www.dr.dk/nyheder/udland/tidslinje-faa-et-hurtigt-overblik-over-sagen-om-edward-snowden>
 (hentet 18. maj 2017)
- TV2: OVERBLIK: Chelsea Mannings lækager blottede USA for verden Nyheder.tv2.dk
 ”OVERBLIK: Chelsea Mannings lækager blottede USA for verden”
 Artikel af 18. januar 2017
 Af Ritzau
<http://nyheder.tv2.dk/udland/2017-01-18-overblik-chelsea-mannings-laekager-blottede-usa-for-verden>
 (Hentet 18. maj 2017)
- Justitsministeriet.dk: EU og menneskerettigheder Justitsministeriets hjemmeside:
<http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomraader/international/menneskerettigheder/eu-og-menneskerettigheder>
 (hentet 2. maj 2017)
- Justitsministeriet.dk: Forklaringer til Chartret om Grundlæggende Rettigheder Justitsministeriets hjemmeside:
[http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/International/Forklaringer til Chartret om grundlaeggende rettigheder.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/International/Forklaringer%20til%20Chartret%20om%20grundlaeggende%20rettigheder.pdf)
 (hentet 2. maj 2017)
- Menneskeret.dk: Om menneskerettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention Institut for menneskerettigheders hjemmeside:
<https://menneskeret.dk/om-os/menneskerettigheder/menneskerettigheder-eu/europaeiske-menneskerettighedskonvention>
 (hentet 2. maj 2017)
- Menneskeret.dk: Om menneskerettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol Institut for menneskerettigheders hjemmeside:
<https://menneskeret.dk/om-os/menneskerettigheder/menneskerettigheder-eu/europaeiske-menneskerettighedsdomstol>
 (hentet 2. maj 2017)
- Statistikbanken.dk Danmarks statistiks hjemmeside:
<http://www.statistikbanken.dk/OBESK1>
 (hentet 2. maj 2017)

