



BETÆNKNING 1472

Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte

Betænkning fra Udvalget om offentligt
ansattes ytringsfrihed og meddeleret

MARTS 2006

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2005

- | | | | |
|------|--|------|--|
| 1457 | Betænkning fra udvalget vedrørende markedsføringsloven og prismærkningsloven | 1465 | Betænkning fra udvalget om dommers bibeskæftigelse |
| 1458 | Betænkning om forbedring af voldtægtslovens retstilling | 1466 | Ægtefællers pensionsrettigheder |
| 1459 | Betænkning om virksomhedspant | 1467 | Haagerbørnebeskyttelseskonventionen |
| 1460 | Betænkning om revision af forældelseslovgivningen | 1468 | Reform af den civilretshjælp IV |
| 1461 | Varetagelse af tinglysningsopgaven | | |
| 1462 | Straffelovrådets betænkning om kriminalisering af generelle opfordringer til selvmord m.v. | | |
| 1463 | Ikke offentliggjort | | |
| 1464 | Betænkning om Lovtidende i elektronisk form | | |

2006

- 1469 Betænkning om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven
- 1470 Dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet
- 1471 Ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte
- 1473 Betænkning om revision af arvelovgivningen mv.
- 1474 Straffelovrådets betænkning om det strafferetlige værn mod terrorisme

Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte

Betænkning fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret

Betænkning fra udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelseret
Betænkning nr. 1472/2006

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos
Schultz Distribution
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 62 19 69
schultz@schultz.dk

ISBN: 87-91851-07-06
ISBN: 87-91851-08-4 (internet)
Tryk: Schultz Grafisk
Pris: Kr. 100,- pr. bog incl. moms

Indholdsfortegnelse:

| | |
|--|----|
| Kapitel 1. Indledning | 9 |
| 1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium | 9 |
| 1.2. Udvalgets sammensætning | 10 |
| 1.3. Udvalgets arbejde | 11 |
| | |
| Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger | 13 |
| 2.1. Indledning | 13 |
| 2.2. Sammenfatning af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed | 14 |
| 2.3. Sammenfatning af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om meddeleret for offentligt ansatte | 17 |
| 2.4. Sammenfatning af udvalgets undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning | 20 |
| 2.4.1. Undersøgelsernes resultater | 21 |
| 2.4.1.1. Indsamlede konkrete sager | 21 |
| 2.4.1.2. Fokusgruppemøder med hovedorganisationerne | 24 |
| 2.4.1.3. Spørgeskemaundersøgelse blandt medierne | 26 |
| 2.4.1.4. Høring med politiske og administrative ledere | 27 |
| 2.4.1.5. Politikker, vejledninger og personalehåndbøger mv. om offentligt ansattes ytringsfrihed | 29 |
| 2.4.2. Udvalgets sammenfattende indtryk vedrørende de faktiske forhold | 30 |
| 2.5. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende en yderligere lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed samt vurdering af behovet for information mv. om retten til at ytre sig | 32 |
| 2.5.1. Initiativer af vejledende karakter | 32 |
| 2.5.2. Lovfæstelse af de gældende regler | 37 |
| 2.5.3. Særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse | 41 |
| 2.5.4. Behov for initiativer til at fremme de ansattes deltagelse i den offentlige debat | 43 |

| | | |
|-------------------|--|-----|
| 2.6. | Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende indførelse af nye regler om meddeleret for offentligt ansatte | 44 |
| Kapitel 3. | Offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret | 49 |
| 3.1. | Gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed | 49 |
| 3.1.1. | Grundlovens § 77 | 50 |
| 3.1.2. | Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artike 1 -10 | 52 |
| 3.1.3. | Særligt om offentligt ansattes ytringsfrihed | 55 |
| 3.1.3.1. | Reglerne om tavshedspligt | 58 |
| 3.1.3.2. | Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed afgivet af professor, dr. jur. Bent Christensen | 67 |
| 3.1.3.3. | Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF’ere, afgivet af professor Lars Nordskov Nielsen | 71 |
| 3.1.3.4. | Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF’s fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993 | 77 |
| 3.1.3.5. | Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave(2001), Menneskerettigheder | 79 |
| 3.1.3.6. | Retspraksis | 80 |
| 3.1.3.7. | Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol | 83 |
| 3.1.3.8. | Praksis fra Folketingets Ombudsmand | 87 |
| 3.1.3.9. | Sammenfatning | 98 |
| 3.2. | Gældende regler om offentligt ansattes meddeleret | 101 |
| 3.2.1. | Ret til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter | 102 |
| 3.2.2. | Underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer | 106 |
| 3.2.2.1. | Ret og pligt til at ”sige fra” over for ulovlige ordrer | 106 |
| 3.2.2.2. | Handle- og undladelsespligter i tilfælde af ulovlige ordrer | 108 |
| 3.2.2.3. | Særligt om underretning af eksterne parter | 113 |
| 3.2.3. | Retsplejelovens regler om mediernes kildebeskyttelse | 116 |
| 3.3. | Undersøgelsesforbud, ansættelsesmæssig beskyttelse mv. | 119 |

| | | |
|---|---|------------|
| 3.3.1. | Undersøgelelsesforbud | 119 |
| 3.3.2. | Beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesmæssige konsekvenser | 120 |
| 3.3.3. | Retsvirkningerne af uberettiget afskedigelse | 121 |
| 3.4. | Udenlandsk ret | 123 |
| 3.4.1. | Ytringsfrihed | 124 |
| 3.4.1.1. | Norge | 124 |
| 3.4.1.2. | Sverige | 131 |
| 3.4.1.3. | Storbritannien | 134 |
| 3.4.1.4. | USA | 135 |
| 3.4.1.5. | Canada | 136 |
| 3.4.2. | Meddeleret | 136 |
| 3.4.2.1. | Norge | 136 |
| 3.4.2.2. | Sverige | 140 |
| 3.4.2.3. | Storbritannien | 144 |
| 3.4.2.4. | USA | 147 |
| 3.4.2.5. | Canada | 148 |
| Kapitel 4. Ytringsfrihed og meddeleret i praksis | | 153 |
| 4.1. | Ytringsfriheden – de modsatrettede hensyn | 153 |
| 4.2. | Udvalgets undersøgelser | 162 |
| 4.2.1. | Konkrete sager | 162 |
| 4.2.2. | Fokusgruppemøder | 163 |
| 4.2.3. | Spørgeskemaundersøgelse blandt medierne | 163 |
| 4.2.4. | Høring med administrative og politiske ledere | 164 |
| 4.2.5. | Indhentning af oplysninger om udmeldte politikker, vejledninger, personalehåndbøger mv. i den offentlige sektor | 164 |
| 4.3. | Undersøgelsernes resultater | 165 |
| 4.3.1. | Konkrete sager | 165 |
| 4.3.1.1. | Indsamling af sagerne | 165 |
| 4.3.1.2. | Omfang af og indhold i de konkrete sager | 168 |
| 4.3.2. | Indtryk fra fokusgruppemøderne med hovedorganisationerne | 180 |
| 4.3.3. | Hovedresultater fra spørgeskemaundersøgelsen blandt medierne | 185 |
| 4.3.4. | Indtryk fra høringen med politiske og administrative ledere | 187 |

| | | |
|--|---|------------|
| 4.3.5. | Indtryk fra indhentede politikker, vejledninger og personalehåndbøger mv. | 190 |
| 4.4. | Udvalgets sammenfattende indtryk vedrørende de faktiske forhold | 191 |
| Kapitel 5. Udvalgets overvejelser og anbefalinger | | 195 |
| 5.1. | Vurdering af behovet for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig samt vurdering af behovet for information mv. | |
| | om retten til at ytre sig | 195 |
| 5.1.1. | Initiativer af vejledende karakter | 196 |
| 5.1.1.1. | Kendskab til indholdet og omfanget af de gældende regler i praksis | 196 |
| 5.1.1.2. | Udvalgets præciserende bemærkninger vedrørende indholdet og omfanget af de gældende regler | 197 |
| 5.1.1.3. | Udvalgets anbefalinger | 199 |
| 5.1.2. | Lovfæstelse af de gældende regler | 201 |
| 5.1.2.1. | Betydningen af fraværet af formel lov | 202 |
| 5.1.2.2. | Mulig vejledende værdi af en lovfæstelse | 204 |
| 5.1.2.3. | Udvalgets anbefalinger | 206 |
| 5.1.3. | Særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse | 210 |
| 5.1.3.1. | Regler om mulighed for dom for fortsat ansættelse | 211 |
| 5.1.3.2. | Regler om godtgørelse | 213 |
| 5.1.3.3. | Bevisbyrderegler | 214 |
| 5.1.3.4. | Udvalgets anbefalinger | 216 |
| 5.1.4. | Behov for initiativer til at fremme de ansattes deltagelse i den offentlige debat | 218 |
| 5.1.4.1. | Kulturer på de enkelte arbejdspladser i relation til spørgsmålet om ytringsfrihed | 219 |
| 5.1.4.2. | Udvalgets anbefalinger | 221 |
| 5.2. | Vurdering af behovet for at indføre nye regler i lovgivningen om meddeleret for offentligt ansatte | 222 |
| 5.2.1. | Behovet for indførelse af nye regler i lovgivning om meddeleret på grund af manglende regler på området | 223 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 5.2.2. | Muligheder for lovfæstelse af regler om meddelelseretten | 226 |
| 5.2.3. | Særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse | 229 |
| 5.2.4. | Udvalgets anbefalinger | 230 |

Bilag

| | | |
|---------|--|-----|
| Bilag 1 | Referater af konkrete sager fordelt på sektorer mv. | 233 |
| Bilag 2 | Spørgeguide til fokusgruppemøder med personaleorganisationerne | 265 |
| Bilag 3 | Spørgeskemaundersøgelse blandt medierne | 267 |
| Bilag 4 | Deltagerliste ved høring med administrative og politiske ledere | 279 |
| Bilag 5 | Eksempler på tekstpassager fra udmeldte politikker, vejledninger, personalehåndbøger mv. i den offentlige sektor | 281 |
| Bilag 6 | Udvalgets forslag til vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed | 299 |

Kapitel 1

Indledning

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Folketinget behandlede den 30. januar 2004 beslutningsforslag B 39 om meddeleret for offentligt ansatte og beslutningsforslag B 40 om fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. Begge beslutningsforslag blev fremsat af Aage Frandsen (SF) og Anne Baastrup (SF).

I beslutningsforslag B 39 opfordres regeringen til at fremsætte lovforslag om indførelse af en meddeleret for offentligt ansatte i tilfælde af uredelighed i den offentlige forvaltning og åbenbart misbrug af offentlige midler.

Beslutningsforslag B 40 opfordrer – med henblik på at fremme offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat – regeringen til at fremsætte lovforslag om en lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed og til at tage nødvendige og relevante initiativer til at fremme en målsætning i den offentlige forvaltning om, at offentligt ansatte i væsentligt større omfang end i dag deltager aktivt i den offentlige debat.

På baggrund af de 2 beslutningsforslag besluttede regeringen at anmode det udvalg, der med professor, dr. jur. Jens Peter Christensen som formand blev nedsat i 2003 med henblik på at behandle en række spørgsmål om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, om at behandle de spørgsmål, der er omtalt i beslutningsforslagene.

Udvalgets opgaver er beskrevet således i kommissoriet af 4. juni 2004:

”2.1. Udvalget skal beskrive de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. I denne beskrivelse skal bl.a. indgå grundlovens og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser om ytringsfrihed, retspraksis samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmands praksis om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget skal i den forbindelse også i fornødent omfang inddrage andre praktiske erfaringer med anvendelsen og forvaltningen af offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder om muligt erfaringer der mere generelt kan være med til at belyse, om det kan have karrieremæssige virkninger mv. for offentligt ansatte at benytte deres ytringsfrihed.

På baggrund af sin beskrivelse af de gældende regler skal udvalget vurdere, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig.

2.2. Udvalget skal endvidere overveje, om der kan være anledning til at tage initiativer med henblik på at fremme offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. I den forbindelse bør det bl.a. overvejes, om der kan være behov for større information til offentligt ansatte om deres ret til at ytre sig.

2.3. Herudover skal udvalget gennemgå de gældende regler om offentligt ansattes mulighed for at give pressen eller andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Udvalget skal desuden overveje, om der kan være behov for at indføre nye regler i lovgivningen om offentligt ansattes mulighed for i tilfælde af den nævnte karakter at videregive oplysninger til pressen mv.

2.4. Det forudsættes, at udvalget i fornødent omfang inddrager relevante erfaringer fra andre lande, herunder Sverige, Storbritannien og USA.”

1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har ved afgivelsen af denne betænkning haft følgende sammensætning:

Formand:

Højesteretsdommer, professor, dr. jur. Jens Peter Christensen.

Øvrige medlemmer:

Professor, dr. jur. Linda Nielsen (udpeget af Justitsministeriet)

Professor Claus Haagen Jensen (udpeget af Justitsministeriet)

Professor Jørgen Grønnegård Christensen (udpeget af Justitsministeriet)

Chefjurist Anne Louise Schelin (udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund)

Advokat Merethe Eckhardt (udpeget efter indstilling fra Danske Mediers Forum)

Kontorchef Per Rohde Soelberg (udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening)

Konsulent Birgit Bredahl Nielsen (udpeget efter indstilling fra Amtsrådsforeningen)

Advokat Helle Bang Hjorth (udpeget efter indstilling fra Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd)

Konsulent Kirstine Emborg Bünemann (udpeget efter indstilling fra Landsorganisationen i Danmark)

Formand Sine Sunesen (udpeget efter indstilling fra Akademikernes Centralorganisation)

Kontorchef Kirsten Talevski (udpeget efter indstilling fra Folketingets Ombudsmand)

Departementsråd Sten Frimodt Nielsen (udpeget efter indstilling fra Statsministeriet)

Afdelingschef Mogens Pedersen (udpeget efter indstilling fra Finansministeriet)

Lovråd Jørgen Steen Sørensen (udpeget af Justitsministeriet)

Lovråd Jørgen Steen Sørensen indtrådte som medlem i juli 2005 i stedet for kontorchef Ole Hasselgaard.

Udvalgets sekretariat bestod ved betænkningens afgivelse af kontorchef Jens-Christian Bülow, Justitsministeriet, fuldmægtig Ulla Østergaard, Justitsministeriet, kontorchef Elisabeth Hvas, Finansministeriet, og specialkonsulent Ida Krarup, Personalestyrelsen.

Specialkonsulent Camilla Hersom, Finansministeriet, ophørte i oktober 2005 som sekretær i udvalget.

1.3. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 7 møder.

Ud over at foretage en beskrivelse af gældende regler har udvalget foretaget en række undersøgelser med henblik på at beskrive de faktiske forhold vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Undersøgelserne omfatter en indsamling af konkrete sager vedrørende

offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, fokusgruppemøder med medlemmer af de tre hovedorganisationer, som er repræsenteret i udvalget, en spørgeskemaundersøgelse blandt danske medier samt en høring med udvalgte administrative og politiske ledere.

København, marts 2006

| | | |
|---|--------------------------|----------------------|
| Jens Peter Christensen Christensen (formand) | Kirstine Emborg Bünemann | Jørgen Grønnegård |
| Merethe Eckhardt | Helle Bang Hjorth | Claus Haagen Jensen |
| Linda Nielsen | Birgit Bredahl Nielsen | Sten Frimodt Nielsen |
| Mogens Pedersen | Anne Louise Schelin | Per Rohde Soelberg |
| Sine Sunesen | Jørgen Steen Sørensen | Kirsten Talevski |
| | | ----- |
| | | Jens-Christian Bülow |
| | | Ulla Østergaard |
| | | Elisabeth Hvas |
| | | Ida Krarup |

Kapitel 2

Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

2.1. Indledning

Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret har ifølge sit kommissorium til opgave at beskrive de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. På baggrund af denne beskrivelse – og i fornødent omfang under inddragelse af erfaringer med disse reglers praktiske betydning – skal udvalget vurdere, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig. Udvalget har endvidere ifølge kommissoriet til opgave at vurdere, om der kan være anledning til at tage initiativer med henblik på at fremme offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat, herunder om der er behov for information til offentligt ansatte om deres ret til at ytre sig.

Udvalget har ifølge sit kommissorium tillige til opgave at beskrive de gældende regler om meddeleret for offentligt ansatte og på baggrund heraf at vurdere, om der er behov for at indføre nye regler i lovgivningen om offentligt ansattes meddeleret.

Udvalget har ifølge kommissoriet i fornødent omfang skullet inddrage relevante erfaringer fra andre lande, herunder Sverige, Storbritannien og USA.

I de følgende afsnit sammenfattes udvalgets beskrivelser af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret (afsnit 2.2. og 2.3.), udvalgets undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning (afsnit 2.4.), udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende en yderligere lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed samt vurdering af behovet for information mv. om retten til at ytre sig (afsnit 2.5), og udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende indførelse af nye regler om meddeleret for offentligt ansatte (afsnit 2.6.).

Udvalgets forslag til vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed findes i afsnit 2.5.1. samt særskilt i bilag 6

2.2. Sammenfatning af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed

Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er præget af afvejninger mellem en række forskellige hensyn og momenter. Denne afvejning beror nødvendigvis på en meget konkret vurdering i det enkelte tilfælde og er præget af den pågældende sags særlige omstændigheder.

Retstilstanden vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed kan i hovedtræk sammenfattes således:

Offentligt ansatte er omfattet af grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, og deres ytringsfrihed er således omfattet af den beskyttelse, som følger heraf.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder i almindelighed kun, hvis den ansatte ytrer sig på egne vegne (som privatperson). Ledelsen i en offentlig myndighed kan således fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Ledelsen kan endvidere på tilsvarende måde fastsætte retningslinjer for de interne kommunikationsveje, for så vidt angår tjenstlige henvendelser fra ansatte til ledelsen.

Når offentligt ansatte ytrer sig på egne vegne (som privatpersoner) gælder følgende:

For så vidt angår den formelle ytringsfrihed, udelukker grundlovens § 77, at offentlige myndigheder kan indføre censur over for deres ansatte. Ledelsen i en offentlig myndighed kan således f.eks. ikke beslutte, at de ansatte kun må udtale sig til pressen som privatpersoner, hvis ledelsen på forhånd har godkendt udtalelsen.

Med hensyn til offentligt ansattes materielle ytringsfrihed er offentligt ansatte undergivet de samme begrænsninger, som gælder for andre personer, det vil sige straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser. Offentligt ansattes ytringsfrihed er endvidere begrænset af reglerne

om tavshedspligt. Disse fremgår, for så vidt angår dansk rets almindelige regler, af straffelovens §§ 152-152f og forvaltningslovens § 27. Offentligt ansatte kan i den forbindelse ikke pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 2. Såkaldte mundkurvscirkulærer kan derfor ikke udstedes.

Herudover gælder der visse særlige grænser for offentligt ansattes adgang til at ytre sig om emner inden for deres arbejdsområde, således at overtrædelse heraf kan have karakter af tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet.

Offentligt ansatte har således pligt til at gøre det klart, at de udtaler sig som privatpersoner og ikke på myndighedens vegne, når de ytrer sig som privatpersoner om emner, der vedrører deres ansættelsesmyndighed.

Offentligt ansatte må endvidere ikke ved deres ytringer give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres ansættelsesområde eller udtrykke en åbenbar uholdbar vurdering. Udtalelser må endvidere ikke fremsættes i en urimelig grov form.

Herudover kan der efter omstændighederne gælde begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed som følge af hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Disse begrænsninger gælder i praksis kun for en meget lille del af de offentligt ansatte.

Ombudsmanden anfører om disse begrænsninger i *FOB 1987.237*, bl.a. følgende:

- Begrænsningerne vedrører alene udtalelser om sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde.
- Ved sådanne udtalelser har omfanget af den pågældendes medvirken i myndighedens beslutningsproces betydning. Ansatte med funktioner, der ligger langt fra beslutningstagerne – og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen – vil således i almindelighed ikke være underlagt yderligere begrænsninger i deres ytringsfrihed.

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

Hvis en offentligt ansats ytringer efter disse retningslinjer har været lovlige, kan de ikke danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, herunder straf- og disciplinæransvar fra myndighedens side. En lovlig ytring kan heller ikke i sig selv mødes med ”negative ledelsesreaktioner”, som f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændret arbejdsområde eller afskedigelse.

Følgelivningerne af en lovlig ytring – typisk samarbejdsvanskeligheder – vil dog kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Efter Ombudsmandens praksis stilles der dog krav om en vis kvalifikation af sådanne samarbejdsvanskeligheder, før der kan skrives til afskedigelse, herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusive hovedskylden) kan tilskrives den pågældende, og at samarbejdsvanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles der krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag.

Disse krav til kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder har tillige støtte i den generelle retspraksis vedrørende vurderingen af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund.

For så vidt angår retsvirkningerne af uberettiget afskedigelse, følger det af praksis, at uberettiget afskedigelse som hovedregel sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation og ikke opretholdelse eller genoprettelse af ansættelsesforholdet.

2.3. Sammenfatning af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om meddeleret for offentligt ansatte

Der er ikke i den gældende lovgivning fastsat regler om en egentlig ”meddeleret” for offentligt ansatte, ligesom begrebet ”meddeleret” ikke er behandlet nærmere i den stats- eller forvaltningsretlige litteratur.

Ved meddeleret for offentligt ansatte forstås på baggrund af udvalgets kommissorium og beslutningsforslag B 39 om meddeleret for offentligt ansatte 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.

Meddeleretten indebærer i henhold til beslutningsforslag B 39 endvidere en ret for den offentligt ansatte til at forblive anonym, en beskyttelse mod negative ansættelsesmæssige konsekvenser samt sikring af en økonomisk kompensation, hvis sagen desuagtet får sådanne negative ansættelsesmæssige konsekvenser.

At der ikke i den gældende lovgivning er fastsat regler om en egentlig ”meddeleret” for offentligt ansatte, er dog ikke ensbetydende med, at der ikke findes regler om offentligt ansattes ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovligheder mv. i den offentlige forvaltning. En sådan ”ekstern meddeleret” følger af forskellige regler.

Det følger således af de gældende regler, at offentligt ansatte har ret til frit at videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen mv. i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, vil sådanne oplysninger kunne videregives til pressen mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2.

Offentligt ansatte vil endvidere kunne udtale sig til pressen mv. om forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv. i en form, der har karakter af en meningstilkendegivelse, hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed.

I tilfælde, hvor pressen mv. gøres opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv. i kraft af videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger eller ved en retmæssig meningstilkendegivelse, kan der ikke stilles krav om, at den ansatte forudgående har foretaget (resultatløse), interne underretninger af sin arbejdsgiver (udnyttelse af den interne meddeleret).

Reglerne om offentligt ansattes underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer medfører endvidere, at offentligt ansatte i meget vidt omfang har ret – og i visse tilfælde tillige pligt – til at underrette internt om ulovlige, herunder fagligt uforsvarlige, forhold. Offentligt ansatte har således også en ”intern meddeleret”. Det må endvidere antages, at offentligt ansatte efter omstændighederne har ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsmyndigheder, herunder Folketingets Ombudsmand eller revisionen i tilfælde af klare ulovligheder.

Offentligt ansatte har efter de gældende regler – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger – en vidtgående adgang til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

Efter udvalgets opfattelse er det egentlige spørgsmål i relation til en meddeleret derfor, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive fortrolige oplysninger i de omhandlede tilfælde.

Straffelovens § 152 e omhandler netop dette spørgsmål. Bestemmelsen i straffelovens § 152 e fastslår således, at offentligt ansatte har en ”meddeleret”, hvis den ansatte er forpligtet til at videregive oplysningerne, eller i tilfælde hvor den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv. Det må antages, at dette vil kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplys-

ninger om faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

For så vidt angår spørgsmålet om sikring af den ansattes anonymitet, må offentlige myndigheder ikke indhente oplysninger – hverken eksternt eller internt – som led i en sagsoplysning, hvis der ikke er et sagligt grundlag herfor. Dette medfører formentlig, at en offentlig myndighed ikke må igangsætte nærmere undersøgelser rettet mod den enkelte i tilfælde, hvor en ansat anonymt har fremsat en udtalelse til offentligheden eller videregivet faktiske oplysninger, hvis udtalelsen eller videregivelsen utvivlsomt ligger inden for grænserne af den ansattes ytringsfrihed.

Der findes ikke i gældende ret et forbud for medierne mod at afsløre identiteten på deres kilder. Efter reglerne i retsplejelovens § 172 om vidnefritagelse for ansatte ved medierne, kan ansatte ved medierne derimod kun under ganske særlige omstændigheder tvinges til at afgive vidneforklaring for retten om identiteten på deres kilder. I sager, som omhandler overtrædelse af straffelovens §§ 152-152 c om tavshedspligt, kan vidnepligt f.eks. ikke pålægges, hvis det må antages, at kilden har villet afdække forhold af væsentlig samfundsmæssig betydning, jf. retsplejelovens § 172, stk. 6, 2. pkt.

For så vidt angår spørgsmålet om beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesretlige konsekvenser og spørgsmålet om økonomisk kompensation, følger det af de gældende regler, at en retmæssig videregivelse af oplysninger ikke kan danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, herunder straf- og disciplinæransvar fra ansættelsesmyndighedens side, ligesom en sådan retmæssig videregivelse ikke i sig selv kan mødes med negative ledelsesreaktioner (f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse).

Eventuelle følgevirkninger af en retmæssig videregivelse – typisk samarbejdsvanskeligheder – vil dog i særlige tilfælde kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Der stilles imidlertid efter den gældende retstilstand særlige bevis- og kvalifikationskrav i sager, hvor samarbejdsvanskeligheder anføres som afskedigelsesgrund.

Hvis en offentlig myndighed uberettiget har afskediget en ansat, sanktioneres dette efter gældende praksis med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

Ifølge den gældende retstilstand er offentligt ansatte således sikret mod uberettigede ansættelsesretlige konsekvenser, hvis de retmæssigt har udtalt sig til eller videregivet oplysninger til pressen mv. om ulovligheder mv. inden for den offentlige forvaltning. Hvis den offentligt ansattes ytringer eller videregivelse af oplysninger desuagtet får sådanne uberettigede ansættelsesretlige konsekvenser, følger det tillige af den gældende retstilstand, at den ansatte kan tilkendes en erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

2.4. Sammenfatning af udvalgets undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning

Med henblik på at få belyst de faktiske forhold vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed har udvalget gennemført en række undersøgelser.

Undersøgelserne omfatter følgende:

- Indsamling af konkrete sager om offentligt ansattes ytringsfrihed i perioden 1992-2004. Indsamlingen omfatter en gennemgang af Folketingets Ombudsmands praksis, sager fremsendt af hovedorganisationerne Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Akademikernes Centralorganisation (AC), sager fremkommet ved søgning i databasen Infomedia samt sager, der er fremkommet efter søgning i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Finansministeriet.
- Fokusgruppemøder foretaget med medlemmer af de tre hovedorganisationer repræsenteret i udvalget med det formål at supplere indsamlingen af de konkrete sager med en beskrivelse af arbejdspladskulturen i forskellige dele af den offentlige sektor.

- Spørgeskemaundersøgelse blandt danske medier med det formål at supplere søgningen i Infomedia med redaktørernes kendskab til sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, sagernes indhold og hyppighed, hvem der tager initiativet til kontakten mellem mediet og den offentligt ansatte, udbredelsen af ønsket om anonymitet blandt kilderne mv.
- Høring med udvalgte administrative og politiske ledere med henblik på at få belyst det hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces, som kan medvirke til at begrænse offentligt ansattes ytringsfrihed.
- Indsamling af oplysninger fra ministerier, amter, kommuner mv. om udmeldte politikker, personalevejledninger, personalehåndbøger og lignende, hvori de ansattes ytringsfrihed og/eller meddeleleret berøres.

2.4.1. Undersøgelsernes resultater

2.4.1.1. Indsamlede konkrete sager

Udvalget har i forbindelse med indsamlingen af konkrete sager valgt at fokusere på de tilfælde, hvor en offentlig ansats ytring har haft *negative* konsekvenser for den pågældende. En *sag* defineres således som et tilfælde, hvor en offentligt ansat har ytret sig kritisk om sin arbejdsplads eller sine arbejdsforhold inden for rammerne af ytringsfriheden, og hvor denne ytring har haft negative konsekvenser for den offentligt ansatte. Derudover omfatter sagerne bl.a. tilfælde, hvor der på en offentlig arbejdsplads er blevet udstukket generelle retningslinjer for de ansattes ytringer, hvor ansatte har fået forbud mod at udtale sig, og hvor offentligt ansatte angiveligt ikke tør udtale sig om en given problemstilling af frygt for repressalier.

Det samlede materiale har en heterogen karakter, idet der er stor forskel på detaljeringsgraden i beskrivelserne, herunder om der er kendskab til sagens udfald. Det er desuden langt fra alle sager, der er blevet prøvet hos tilsynsmyndigheder, domstole eller ombudsmanden eller afsluttet med forlig. Særligt for de sager, der er resultat af søgningen i Infomedia, og som ikke også optræder andetsteds i materialet, bemær-

kes at beskrivelsen af disse sager alene er baseret på fremstillingen i medierne, og dermed ikke nødvendigvis giver et fuldstændigt retvisende billede af det passerede.

Det er ud fra oplysningerne ikke muligt at sige noget præcist om hyppigheden af de situationer, hvor offentligt ansatte benytter deres yttringsfrihed til at udtale sig kritisk om egne arbejdsforhold. Tilsvarende er det ikke muligt at sige noget om offentligt ansattes generelle deltagelse i den offentlige debat.

Det lader sig vanskeligt gøre at drage sikre konklusioner på baggrund af en kvantitativ opgørelse af antallet af sager i perioden 1992-2004. Det har derfor i mindst lige så høj grad været af interesse at undersøge det nærmere indhold i sagerne.

Undersøgelsen har vist, at der findes langt flere sager om yttringsfrihed blandt den offentlige sektors medarbejdere i professionskategorier end blandt forvaltningspersonalet, hvilket dog skal sammenholdes med, at der også findes flere ansatte i den første kategori.

Der er flere sager blandt de menige medarbejdere end blandt det ledende personale. Forholdsmæssigt er billedet dog omvendt, da der er ansat langt flere menige medarbejdere end ledere i den offentlige sektor.

Indholdsmæssigt angår en fjerdedel af samtlige sager ledelsesforhold. Derudover giver spørgsmålet om faglige metoder eller skøn, budget- og bevillingsforhold eller standarden i ydelser og arbejdsforholdene også anledning til sager. Enkelte sager angår videreformidling af oplysninger.

Materialet indeholder også en række sager, hvor offentligt ansatte møder negative ledelsesreaktioner med baggrund i en personlig holdning eller en ikke-arbejdsrelateret holdning. Hertil kommer sager, hvor en medarbejder har fået pålagt en såkaldt mundkurv, eller hvor medarbejdere ikke har turdet udtale sig af frygt for represalier.

Ser man på de enkelte professionskategorier, tegner sundhedssektoren og undervisningssektoren sig tilsammen for omkring halvdelen af alle

sager blandt såvel ledende som menige medarbejdere i professionskategorierne. Sager fra den sociale sektor og fra børn- og ungesektoren udgør tilsammen en fjerdedel.

Sektorer, der er kendetegnet ved direkte borgerkontakt, og hvor personalet beskæftiger sig med sundheds-, undervisnings- og omsorgsopgaver, er dominerende i materialet. Det drejer sig om sundhedssektoren, undervisningssektoren, socialektoren samt børn- og ungesektoren. Materialet viser, at kritikken oftest er formuleret som en kritik af ledelsesforholdene eller standarden i ydelser, men også kritik af faglige metoder og skøn fylder en del i det samlede billede.

Mens det for hovedparten af denne gruppe offentligt ansatte er såvel institutions- og afdelingsledere som menige ansatte, der ytrer sig, er der i børn- og ungesektoren en tendens til, at det primært er lederne, der udtaler sig kritisk.

Eksemplerne vidner om, at der er store forskelle i opfattelsen af ledelsesopgaven hos henholdsvis institutionsledelsen og den administrative/politiske ledelse i kommunen eller amtet. Institutionslederne identificerer sig tilsyneladende stærkt med deres institution og giver i flere tilfælde udtryk for, at det er deres primære opgave at varetage og fremføre hensyn til børnenes tarv og forholdene på institutionen. Derimod opfatter den administrative og politiske ledelse institutionslederne som en del af et samlet ledelsesteam, som man må være loyal overfor. I de tilfælde, hvor det er den administrative eller politiske ledelse uden for institutionen, der reagerer over for de offentligt ansatte, er det et gennemgående træk, at ledelsen bebrejder de pågældende personer, at de ikke har benyttet de interne kanaler til at fremføre deres kritik.

Andre sektorer, der er hyppigt repræsenteret i eksemplerne, er politi og forsvar samt tekniske områder. Fælles for disse områder er, at ytringerne for en stor dels vedkommende er fagligt funderede, samt at ytringerne fører til anvendelse af negative ledelsesreaktioner.

Betragtes samtlige sektorer under et, er det et klart mønster, at de offentligt ansatte, der ytrer sig, kritiseres for at være illoyale over for deres arbejdsplads eller ledelse. En anden tendens, om end mindre udbredt, er, at de offentligt ansatte mærker konsekvenser begrundet i

samarbejdsvanskeligheder. De sager, der angår kritik af ledelsesforhold, faglige forhold eller som er udtryk for en personlig holdning, får tilsyneladende mere alvorlige konsekvenser for de offentligt ansatte end ytringer vedrørende standarden i ydelser og institutionernes arbejdsforhold uanset hvilken sektor, der er tale om. Endelig er der i mange tilfælde et krav om, at offentligt ansatte forholder sig ukritisk til ledelsesbeslutninger truffet på administrativt og politisk niveau.

2.4.1.2. Fokusgruppemøder med hovedorganisationerne

De gennemførte fokusgruppemøder bekræfter i vidt omfang det billede, der tegner sig på baggrund af gennemgangen af de indsamlede konkrete sager.

Det dominerende indtryk blandt personaleorganisationerne er, at omfanget af kritiske ytringer er begrænset. Offentligt ansattes ytringsfrihed er således ikke en problemstilling, der i stort omfang optager personaleorganisationerne i det daglige.

Personaleorganisationerne er dog af den opfattelse, at offentligt ansattes ytringer hyppigt indgår som et delement i de personalesager, som organisationerne stifter bekendtskab med. I de konkrete personalesager, f.eks. afskedigelsessager, er det dog ikke ytringerne, der henvises til, men derimod forhold som samarbejdsvanskeligheder, manglende beredvillighed til omstillinger mv.

I det omfang offentligt ansatte ytrer sig, er der primært tale om interne ytringer vedrørende de ansattes arbejdssituation som følge af ledelsens prioriteringer, personalepolitik mv. Når offentligt ansatte ytrer sig eksternt, angår ytringerne i højere grad spørgsmål om ressourcer, bevillinger og økonomi end faglige opfattelser og vurderinger. Der er kun sjældent, at offentligt ansatte ytrer sig om personlige og faglige holdninger.

Organisationernes hovedindtryk er, at det generelt er de højst placerede medarbejdere, der ytrer sig. Der er dog variationer inden for de enkelte faggrupper, der i store træk er overensstemmende med det mønster, der viser sig på baggrund af de konkrete sager.

Grupper, der arbejder tæt sammen med ledelsen, og grupper, der er stærkt teamorienterede i deres arbejde, ytrer sig kun sjældent. Ofte er dette et udtryk for et bevidst valg, fordi de ansatte identificerer sig stærkt med ansættelsesstedet. Hvor tæt administrative ledere er placeret i forhold til den politiske ledelse har også betydning.

Intern åbenhed er afgørende for at sikre, at ansatte kan give deres mening til kende. Tillidsmands- og samarbejdsudvalgssystemer anvendes i den forbindelse i varierende omfang. Det afgørende er, at der på arbejdspladsen hersker en kultur, hvor ledelse og medarbejdere er i dialog, og hvor det er tilladt at give udtryk for sine holdninger. Konfrontationerne starter oftest først, når kritiske ytringer gøres eksterne.

Det er et dominerende indtryk, at kravet om loyalitet opfattes for vidtgående af såvel ledelse som medarbejdere. I praksis opfattes loyalitetspligten som en pligt til ikke at udtale sig kritisk om egne arbejdsforhold eller egen arbejdsplads. Behovet for at præcisere, hvad loyalitetskravet konkret indebærer, blev på denne baggrund stærkt understreget i de gennemførte fokusgruppemøder.

Generelt yder organisationerne deres medlemmer rådgivning, der rækker videre end blot at redegøre for de gældende regler. Organisationerne oplever dette som et dilemma, da det er almindeligt forekommende, at de opfordrer deres medlemmer til at sætte sig i ledelsens sted og enten undlade at ytre sig eller at benytte de interne kommandoveje eller det faglige system - uanset at de pågældende ytringer ville ligge inden for ytringsfrihedens grænser. Dette skyldes bl.a., at det, i det omfang der opstår en personalesag på baggrund af en ytring, er meget svært for personaleorganisationerne at bevise, at ytringen var årsagen.

Der blev ved fokusgruppemøderne givet udtryk for, at en højere grad af lovregulering af den materielle ytringsfrihed ikke vil forbedre de faktiske forhold, da der allerede efter den gældende retstilstand er vide rammer for offentlig ansattes ytringsfrihed. Der blev dog peget på, at brugen af ytringsfriheden formentlig ville blive styrket, hvis den ansættelsesretlige beskyttelse blev forbedret, for eksempel gennem større godtgørelser og/eller ved regler om omvendt eller delt bevisbyrde i sager om ytringsfrihed.

Der var overvejende enighed blandt personaleorganisationerne om, at manglende kendskab til og respekt for reglerne er det grundlæggende problem i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed. Behovet for mere og bedre information om de gældende regler fandtes påkrævet, og organisationerne efterspurgte en autoriseret, let tilgængelig vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

2.4.1.3. Spørgeskemaundersøgelse blandt medierne

Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen blandt danske medier bekræfter i store træk det billede, som gennemgangen af de konkrete sager og fokusgruppemøderne blandt hovedorganisationerne har vist.

Redaktørerne oplyser, at de har været med til at formidle historier fra alle sektorer, idet sundhedssektoren og socialektoren dog er hyppigst repræsenteret. Forvaltningssektoren angives dog af en del af respondenterne som den hyppigst forekomne sektor, hvilket er overraskende ved sammenligning med gennemgangen af de konkrete sager.

De offentligt ansattes kritiske ytringer angår oftest ressourcer/normering, arbejdsforhold, utilfredshed med den administrative ledelse, uhensigtsmæssigheder/uregelmæssigheder og utilfredshed med den politiske ledelse.

Kontakten mellem mediet og den offentligt ansatte foregår typisk gennem opsøgende journalistik, hvor den offentligt ansatte udtaler sig til citat eller anonymt. Dog foregår kontakten også ofte ved en – navngiven eller anonym – henvendelse fra en offentligt ansat.

Det er tilsyneladende meget almindeligt, at den offentligt ansatte ønsker at være anonym. Dette er særligt fremtrædende i lokale/regionale og landsdækkende aviser, hvilket kan skyldes, at der i fagmedier og TV er krav om, at kilden er navngiven, med mindre der er tale om en sag af skandalemæssige proportioner. Det er frygten for konsekvenser, manglende lyst til eller ønske om at stå offentligt frem, eller fordi materialet/oplysningerne er fortrolige, der begrundes ønsket om anonymitet.

En række respondenter har været med til at videreformidle fortrolige oplysninger. Baggrunden for, at offentligt ansatte videregiver fortrolige oplysninger, er tilsyneladende primært et motiv om ”retfærdighed” eller personlige årsager, herunder ”faglig stolthed”. Forhold som uenighed med den politiske og administrative ledelse nævnes også, mens politiske motiver kun nævnes enkelte gange.

Et stort flertal af respondenterne har været i kontakt med offentligt ansatte, der ikke vil viderebringe deres kritik, uanset at der ikke er tale om fortrolige oplysninger.

Knap halvdelen af respondenterne kender til konsekvenser af kritiske ytringer for de offentligt ansatte. De typiske konsekvenser er mundkurve og ”kammeratlige samtaler”, mens kollegiale konsekvenser er sjældne.

Blandt respondenternes generelle kommentarer til undersøgelsen er den hyppigste, at offentligt ansatte er meget tilbageholdende med at udtale sig. Der gives desuden udtryk for, at trangen til at ytre sig er blevet mindre, hvilket af flere forklares med, at stat, amter og kommuner i stigende grad opererer med fastlagte retningslinjer eller politikker for pressekontakt.

Det er derudover en generel kommentar, at der er mindre viden om de eventuelle konsekvenser af en kritisk ytring hos de offentligt ansatte, end spørgeskemaet forudsætter.

2.4.1.4. Høring med politiske og administrative ledere

Ved høringen med politiske og administrative ledere blev det pointeret, at de ansattes placering i den offentlige sektor og i hierarkiet har stor betydning for hvilke begrænsninger, der gælder af hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces. Det blev fremført, at der i det administrative system eksisterer normer om, at man ikke ytrer sig, suppleret med incitamenter der trækker i samme retning.

Opfattelsen var, at det særlige danske system, hvor politikerne rådgives af neutrale embedsmænd, kun kan fungere, hvis embedsmændene pålægger sig selv disciplin og tilbageholdenhed. Det forudsætter dog

også, at der skabes ”ventiler” i systemet, så de ansatte kan ytre deres holdninger internt.

De fleste sager om ytringsfrihed opstår, hvor der er tale om drift af institutioner, og hvor personalestrukturen er præget af fagprofessionelle. De fagprofessionelle er mange og højt uddannede, og deres identitet er ofte stærkt præget af deres faglighed.

Særlige problemer for ledelsen opstår, hvis offentligt ansattes ytringer spreder så megen uklarhed eller frygt i befolkningen, at det bliver umuligt at levere den service, som den offentlige sektor skal levere. Derudover kan der opstå et problem, hvis en ansat er så højt placeret i hierarkiet, at han eller hun identificeres med sin arbejdsplads.

Der blev dog også peget på, at det i visse dele af den offentlige sektor vil være ejendommeligt, hvis de ansatte ikke var synlige i den offentlige debat. Det gælder f.eks. universiteterne.

Der var blandt deltagerne ingen tvivl om, at offentligt ansatte har ret til offentligt at tilkendegive en mening om hvad som helst, ligesom de kan være medlemmer af og aktive i f.eks. foreninger og politiske partier. Til gengæld gav lederne også udtryk for, at de foretrækker, at deres medarbejdere ytrer sig internt om kritiske forhold på arbejdspladsen, før de fremfører en sådan kritik eksternt. Ledelsen får herved mulighed for at vurdere og i givet fald ændre på forholdene.

Det blev fremført, at der ud over hensynet til den offentlige debat og til den administrative og politiske beslutningsproces også må tages hensyn til, at arbejdspladsen kan fungere.

Spørgsmålet om loyalitet er mere komplekst i kommuner og amter end i staten. På lokalt niveau skal den administrative ledelse ikke blot være loyal over for den siddende (amts)borgmester, men også over for oppositionen. Den administrative ledelse skal endvidere på samme tid rådgive (amts)borgmesteren og lede de omfattende driftsopgaver, der varetages på institutionsniveau.

Der var enighed om, at området kun meget vanskeligt lader sig lovregulere. Opfattelsen var, at man bør koncentrere indsatsen om persona-

lepolitiske tiltag som f.eks. vejledninger. Derudover kan man med fordel styrke dialogen med medarbejderne om ytringsfriheden gennem samarbejdsudvalgssystemet.

2.4.1.5. Politikker, vejledninger og personalehåndbøger mv. om offentligt ansattes ytringsfrihed

I det indsamlede materiale er der fundet i alt 33 eksempler på udmeldte politikker mv., der direkte berører emnet offentligt ansattes ytringsfrihed. Kun i et enkelt tilfælde er også spørgsmålet om offentlig ansattes meddelelser berørt.

De indhentede oplysninger viser, at der er meget stor forskel på, om der overhovedet udarbejdes en politik eller lignende på området eller ej, og på hvilken art og nærmere indhold en sådan politik i givet fald har. Det indkomne materiale spænder i indhold over et meget bredt felt; Nogle myndigheder berører slet ikke emnet offentligt ansattes ytringsfrihed som privatpersoner, idet det indkomne materiale f.eks. består i en pressepolitik, der alene vedrører udtalelser på ansættelsesmyndighedens vegne. Andre myndigheder har udarbejdet endog særdeles detaljerede retningslinjer - f.eks. gennemgås ombudsmandspraksis i flere tilfælde.

Materialet viser også, at der blandt myndighederne hersker divergerende opfattelser af retstilstanden. Hvor der i nogle tilfælde ses en meget præcis og nøgtern beskrivelse af retstilstanden, ses i andre en unuanceret (og til tider ukorrekt) information. Bl.a. er der i flere tilfælde tale om en for vidtgående fortolkning af de ansattes loyalitetsforpligtelse. Andre steder ses eksempler på en meget kort og generel henvisning til de ansattes tavshedspligt, hvilket ikke giver de enkelte ansatte megen vejledning i forhold til konkrete arbejdsområder. Det bemærkes, at der hersker divergerende retsopfattelser på både statsligt, amtsligt og kommunalt niveau.

2.4.2. Udvalgets sammenfattende indtryk vedrørende de faktiske forhold

De enkelte undersøgelser, som udvalget har gennemført, har hver især bidraget med deres del til det samlede billede og bekræfter i vidt omfang de samme tendenser.

Omfanget af offentligt ansattes kritiske ytringer

Det er udvalgets vurdering, at omfanget af sager, hvor offentligt ansatte er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner med baggrund i kritiske ytringer, er beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte. Dette gør sig i endnu højere grad gældende, for så vidt angår sager om offentligt ansattes meddeleleret.

Det er en tydelig tendens, at der er langt flere sager blandt fagprofessionelle i sundheds-, social- og undervisningssektoren end blandt ansatte i andre sektorer.

I det omfang offentligt ansatte afslår fra at ytre sig, skyldes det hovedsageligt identifikation med arbejdspladsen eller frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Ansattes placering i den offentlige sektor og i hierarkiet har betydning

Der er stor forskel på de begrænsninger, der gælder af hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces afhængig af, hvor den pågældende arbejder i den offentlige sektor, og hvor i hierarkiet vedkommende er placeret.

Hovedreglen er, at jo tættere man er placeret på den politiske beslutningstage, jo mere begrænset er ens ytringsfrihed.

Forholdet mellem eksterne og interne ytringer

Problemer mellem medarbejder og ledelse opstår ofte først, når en kritik fremsættes eksternt. Det er den enkelte offentligt ansattes valg, om han eller hun ønsker at ytre sin kritik internt eller eksternt, og flere udtalelser fra ombudsmanden viser, at det ikke kan forlanges, at medarbejderne skal gå til ledelsen med deres kritik først.

Der er dog samtidig meget, der tyder på, at de arbejdspladser, der internt er åbne over for kritik, og som skaber fora, hvor ansatte kan give deres mening til kende, også har færre sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

Afgrænsning mellem ytringsfrihed og andre problemer

Ofte er den kritiske ytring en del af et større kompleks i forbindelse med sager, der omfatter spørgsmål om samarbejdsvanskeligheder, manglende omstillingsparathed, manglende loyalitet eller lignende. Det kan derfor i praksis være vanskeligt at afgøre om, og i hvilket omfang, en personalesag tager sit udspring i en kritisk ytring.

Meget tyder på, at en række ledere i den offentlige sektor har behov for et bedre kendskab til de gældende regler.

Loyalitetsbegrebet

Undersøgelsen af praksis har vist, at såvel ledere som medarbejdere ofte – fejlagtigt - opfatter loyalitet som en pligt til ikke at udtale sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen. Det er desuden en udbredt opfattelse blandt ledere, at de ansatte bør ytre sig om kritiske forhold internt, før de fremfører kritikken eksternt, samt at de ansatte ikke kan ytre sig om deres specifikke arbejdsfelt, med mindre der er tale om ulovligheder eller lignende.

Undersøgelsen har således vist et behov for at udbrede kendskabet til loyalitetsbegrebets nærmere indhold.

Ledelse

Ledelsen er af stor betydning for, hvilken kultur der hersker på arbejdspladsen og dermed for graden af åbenhed.

Meget taler for, at i tilfælde hvor ledelsen er åben over for kritik og understøtter en kultur, hvor medarbejderne kan give tilstrækkeligt udtryk for deres holdninger internt, vil egentlige sager sjældent opstå.

2.5. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende en yderligere lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed samt vurdering af behovet for information mv. om retten til at ytre sig

I spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed gør der sig en række modsatrettede hensyn gældende. Fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed hviler efter den gældende retstilstand på en skønspæget afvejning af disse forskellige hensyn.

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

De undersøgelser, som udvalget har foretaget med henblik på belysning af de gældende reglers praktiske betydning, efterlader det indtryk, at der blandt både ansatte og myndigheder hersker en vis usikkerhed om indholdet og rækkevidden af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette er efter udvalgets opfattelse uheldigt og ikke befordrende for offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. Udvalget finder derfor, at der bør iværksættes initiativer med henblik på at reducere den usikkerhed, der i praksis findes blandt ansatte og myndigheder vedrørende grænserne for de ansattes ytringsfrihed.

2.5.1. Initiativer af vejledende karakter

Undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning viser efter udvalgets opfattelse, at der er behov for bedre vejledning om de gældende reglers indhold og rækkevidde.

Det er udvalgets vurdering, at en målrettet informationsindsats vil være et væsentligt og egnet initiativ til at skabe en rigtig opfattelse af rammerne for ytringsfrihed – både blandt ansatte og ledere/myndigheder.

Udvalget anbefaler derfor, at der udarbejdes en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, og at der som led i den løbende informationsindsats iværksættes forskellige lokale initiativer.

Vejledningen bør indeholde en forholdsvis let tilgængelig beskrivelse af gældende ret på området, inklusiv en beskrivelse af loyalitetsbegrebet. Vejledningen bør være rettet til både ledere og ansatte. Vejledningen bør udarbejdes i en generel form, således at der inden for dens rammer kan tages hensyn til sektorspecifikke forhold. Der forventes i øvrigt at være overensstemmelse mellem indholdet i vejledningen og i den beskrivelse af offentligt ansattes ytringsfrihed, som indgår i den adfærdskodeks for offentligt ansatte, der for tiden er under udarbejdelse i Finansministeriets regi. Udvalgets forslag til vejledning er som følger:

”Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Indledning

Demokrati og åbenhed er grundlæggende værdier i den offentlige sektor, og det er derfor både naturligt og nyttigt, at offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed og deltager i den offentlige debat med viden og synspunkter.

Det har imidlertid i praksis vist sig, at der på offentlige arbejdspladser kan være noget forskellige opfattelser og udlægninger af, hvilke retlige rammer der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, hvilket har givet anledning til en vis usikkerhed blandt såvel ledere som medarbejdere.

Denne vejledning har derfor til formål at tilvejebringe grundlæggende information om rammerne for ytringsfrihed for alle offentligt ansatte – både ledere og medarbejdere.

Vejledningen indeholder således en beskrivelse af gældende ret på området og nogle gode råd. Vejledningen kan tjene dels som en overskuelig guide for de enkelte ledere og medarbejdere i konkrete situationer, dels som inspiration til en generel fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat og til, hvordan man på den enkelte arbejdsplads kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.

Det sidste kan for eksempel ske i forbindelse med drøftelse og gennemførelse af personale- og ledelsespolitikker.

Samtidig vil vejledningen kunne indgå ved seminarer, kurser eller andre arrangementer, der afholdes af arbejdsgiver- og/eller personaleorganisationer mv.

Retsgrundlaget - Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Offentligt ansatte er som alle andre borgere omfattet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Grundlovens § 77 bestemmer, at *"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"*.

Bestemmelsen beskytter som udgangspunkt alle former for ytringer – det være sig faglige beskrivelser og synspunkter, ytringer der udtrykker en politisk holdning, gengivelse af faktiske forhold, praktiske anvisninger osv. Den beskytter endvidere enhver form for formidling af ytringer – det være sig i tekst, tale, billeder, billed-sprog mv., og i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, kunstneriske udtryksformer osv.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Det vil sige, at der ikke må fastsættes regler om, at der forud for en offentliggørelse af ytringer skal indhentes tilladelse, ligesom der heller ikke må lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Borgernes, herunder de offentligt ansattes, ytringsfrihed er endvidere beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, der bestemmer at: *"Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser...."*

Offentligt ansatte er som alle andre borgere undergivet visse begrænsninger i ytringsfriheden og må således ikke fremsætte freds- og ærekrænkende udtalelser. Herudover er offentligt ansatte begrænset af reglerne om tavshedspligt, der betyder, at man ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger. Bestemmelserne herom findes i straffeloven og forvaltningsloven.

Gennem praksis, herunder i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, er det endvidere fastslået, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan medføre begrænsninger i offentligt ansattes frihed til at ytre sig om eget arbejdsområde.

Nærmere om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Som offentligt ansat er man som alle andre borgere beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat *ytrer sig på egne vegne*. Ledelsen kan således fastsætte regler for, hvem

der må udtale sig på myndighedens vegne, og give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Når man derimod ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på egne vegne.

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for ansættelsesmyndighedens synspunkter, skal man i forbindelse med ytringer vedrørende ens eget arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Udgangspunktet er, at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne. Offentligt ansatte har således en udstrakt ytringsfrihed.

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden.

Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have en større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse, og vil således ikke omfatte offentligt ansatte, hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere.

Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressource-spørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Det ligger fast, at en offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at anvende de interne systemer, så som ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet. I en række tilfælde vil det dog – bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de

fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen – kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer.

Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet

Som nævnt ovenfor gælder der visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Dels må offentligt ansatte ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Dels er centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen undergivet visse begrænsninger med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører deres eget arbejdsområde.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed

Når en lovlig ytring er fremsat

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Ytringen kan heller ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender de såkaldte ”negative ledelsesreaktioner”. En lovlig ytring kan derfor ikke i sig selv føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, som for eksempel ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildelelse af løntillæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for ”negative ledelsesreaktioner”. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på kravene til kvalifikation og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. Og ledelsen skal samtidig have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads

Begreber som åbenhed, gennemsigtighed og troværdighed er væsentlige værdier i den offentlige forvaltning. Det er derfor naturligt, at offentligt ansatte, der har en grundig indsigt i og interesserer sig for forholdene inden for deres egne arbejdsområder, også bidrager med deres viden og synspunkter i den offentlige debat. Ytringsfriheden sikrer, at offentligt ansatte har en vidtgående ret til at deltage i den offentlige debat om forholdene på egne arbejdsområder.

Men debat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er både legitimt og velset, at man viser interesse for og debatterer arbejdspladsens forhold. Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de truffne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.

Det kan derfor anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for en konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.”

2.5.2. Lovfæstelse af de gældende regler

De undersøgelser, som udvalget har foretaget med henblik på belysning af de gældende reglers praktiske betydning, efterlader det indtryk, at offentligt ansatte generelt er meget tilbageholdende med at ytre sig offentligt om emner inden for deres egne fagområder.

Ved vurderingen af, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig, er det et centralt spørgsmål, i hvilket omfang der er sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det forhold, at ansatte afstår fra at ytre sig.

Det fremstår ligeledes som centralt at foretage en vurdering af, i hvilket omfang en yderligere lovfæstelse på dette område vil kunne have en vejledende værdi i relation til fastlæggelse af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder i hvilket omfang en lovfæstelse må antages at kunne stimulere offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Den gældende retstilstand må – for så vidt angår reglernes juridiske indhold – efter udvalgets opfattelse i dag siges at være ganske klar.

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold, er medvirkende årsag til, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, viser udvalgets undersøgelser, at det hovedsageligt er andre faktorer – identifikation med arbejdspladsen, fejlopfattelse af loyalitetspligten, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult” sanktionering – der er afgørende for, at ansatte vælger ikke at ytre sig.

På baggrund af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed samt udvalgets undersøgelser vedrørende reglernes praktiske betydning finder udvalget således ikke at kunne konstatere en sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det faktum, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig.

Udvalget har dog i forbindelse hermed overvejet, i hvilket omfang en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed vil kunne bringe yderligere klarhed vedrørende den gældende retstilstand, herunder i hvilket omfang en sådan lovfæstelse vil kunne have en vejledende værdi.

Udvalget har i den forbindelse overvejet lovregulering på forskellige niveauer.

Udvalget har overvejet en lovregulering på et meget overordnet niveau. En sådan lovregulering ville kunne udgøres af en lovbestemmelse, der fastslog, at offentligt ansatte har samme ret som andre borgere til at ytre sig som privatpersoner. Hertil skulle knyttes en undtagelsesbestemmelse, hvorefter retten til ytringsfrihed dog kan undergives særlige begrænsninger, i det omfang navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det.

Udvalget har endvidere overvejet en lovregulering, der på et mere detaljeret niveau beskriver de momenter, der ifølge ombudsmandspraksis mv. lægges vægt på ved den konkrete vurdering af, om navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i det enkelte tilfælde kan begrunde begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed.

Sådanne former for lovregulering ville efter udvalgets opfattelse indeholde et signal om politisk opbakning til ytringsfrihedsinstituttet i relation til offentligt ansatte, ligesom bestemmelsen ville kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Det kan næppe heller udelukkes, at en sådan lovregulering ville kunne have en vis positiv indvirkning på myndighedernes forståelse for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner.

Det er imidlertid samtidig udvalgets vurdering, at de to skitserede typer af lovregulering ikke vil give bedre vejledning om reglernes indhold end den nuværende reguleringsform.

Det er udvalgets vurdering, at de forskellige hensyn samt den indbyrdes afvejning heraf vanskeligt lader sig præcisere ved skrevne regler, således at forståelsen væsentligt lettes i forhold til den nuværende reguleringsform, hvor indholdet af retstilstanden må betegnes som værende ganske klar. En lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed vil således efter udvalgets vurdering ikke – således som det er forudsat i beslutningsforslag B 40, der ligger til grund for udvalgets kommissorium – betyde, at retstilstanden bliver mere ”klar og tydelig”.

Udvalget finder således, at udstedelse af en vejledning, som anbefalet af udvalget, jf. afsnit 2.5.1., udgør det mest velegnede initiativ til at reducere den usikkerhed, som eksisterer i praksis vedrørende de gældende reglers indhold og rækkevidde. En sådan vejledning vil efter udvalgets opfattelse være det bedste middel til at opfylde det generelle behov for et mere dækkende kendskab til de gældende regler. En vejledning af denne karakter må også antages at have en betydelig signalværdi og gennemslagskraft over for de forskellige aktører på området, ligesom en vejledning af den pågældende karakter formentlig vil kunne have en vis holdningsbearbejdende effekt og dermed medvirke til, at ”skjult” sanktionering af offentligt ansattes ytringer undgås.

En lovfæstelse af de gældende regler vil derimod efter udvalgsflertallets opfattelse ikke give bedre vejledning om reglernes indhold end den nuværende reguleringsform, og udvalgsflertallet har derfor ikke fundet anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Et mindretal bestående af Danske Mediers Forum og Dansk Journalistforbund udtaler:

Det er mindretallets opfattelse, at en lovfæstelse vil indeholde et signal om politisk opbakning til ytringsfrihedsinstituttet i relation til offentligt ansatte, ligesom bestemmelsen vil kunne skabe øget opmærk-

somhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Mindretallet finder, at det er sandsynligt, at disse positive effekter vil have en stimulerende effekt på offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

En lovbestemmelse vil kunne give de offentligt ansatte en større tillid til, at de har en sådan ret og samtidig have en positiv effekt på myndigheders respekt for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner.

Mindretallet finder, at en lovfæstelse vil kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at ansatte ikke ytrer sig, så som frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er samtidig mindretallets opfattelse, at en lovfæstelse vil styrke afsættet for en holdningsændring både blandt de ansatte og i ledelsen. En lovfæstelse af de overordnede rammer for offentlig ansattes ytringsfrihed vil kodificere gældende retstilstand, hvilket efter mindretallets opfattelse i sig selv vil bidrage til at øge kendskabet til den praksis, der allerede findes, ligesom en lovregel giver en overskuelig indgang til øvrige relevante regler, praksis og vejledning. Denne virkning alene vil være positiv og gavnlig.

En generel lovregel vil foruden at være understøttet af allerede eksisterende praksis også med fordel kunne understøttes af en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Mindretallet støtter udformningen af en vejledning, men finder ikke, at en vejledning i sig selv er tilstrækkelig. Kombinationen af en lovregel understøttet af eksisterende praksis og en vejledning, der dækker hele den offentlige sektor, udgør det mest velegnede initiativ til at reducere den usikkerhed, som udvalgets undersøgelser har vist eksisterer i betydelig grad, både hos de ansatte og hos ledelsen, vedrørende de gældende reglers indhold og rækkevidde.

Kombinationen vil bedst bidrage til og fremme en holdningsændring og en øget opmærksomhed på de ansattes ytringsfrihed, således at der skabes en åben arbejdspladskultur, hvor der hersker respekt for de ansattes ret til at fremkomme med interne såvel som eksterne meningstilkendegivelser. En åbenhed der er væsentlig som middel til at nuancere debatten såvel internt som i det offentlige rum. Og dermed

væsentlig for demokratiet i Danmark. Det gælder ikke mindst i relation til sager, som det offentlige formodes at have en bred interesse i, og hvor det er væsentligt at understøtte en nuanceret offentlig debat.

Mindretallet tilslutter sig en lovregel som beskrevet i udvalgsbetænkningen kapitel 5, afsnit 5.1.2.2., blandt andet fordi lovreglen er beskrevet tilstrækkeligt overordnet og derved giver plads til, at praksis fortsat kan udvikle sig under Folketingets Ombudsmands praksis. Den foreslåede regel er tilstrækkelig smidig til at rumme ændret normdannelse. De foreslåede kriterier har således været en del af ombudsmandens praksis igennem de seneste årtier. Den meget generelle formulering af grundlovens § 77 taler for, at der ved førstkommende grundlovsændring bør ske en justering, så bestemmelsen får et materielt indhold, der modsvarer EMK art 10.

2.5.3. Særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse

Den ansættelsesretlige regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelse mv. er sket på grund af retmæssige ytringer, er ikke som sådan et spørgsmål om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget har dog på grund af den nære sammenhæng, der kan siges at være mellem disse to spørgsmål, samt under henvisning til at det på baggrund af udvalgets undersøgelser ikke kan udelukkes, at der findes offentligt ansatte, som reelt har et ønske om at ytre sig kritisk om deres egne arbejdsområder, men afstår herfra navnlig på grund af frygt for ansættelsesmæssige og karrieremæssige konsekvenser, fundet det naturligt at foretage en nærmere vurdering af behovet for en ændret ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket som følge af retmæssige ytringer.

Udvalget har i den forbindelse overvejet spørgsmålene om fastsættelse af særlige regler om mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse, fastsættelse af særlige regler om godtgørelse og fastsættelse af særlige bevisbyrder. Formålet med fastsættelse af sådanne regler skulle i givet fald være, at eksistensen af en bedre ansættelsesretlig beskyttelse kunne stimulere anvendelsen af de ansattes ytringsfrihed i

tilfælde, hvor de ansatte reelt har et ønske om at ytre sig, men af frygt for ansættelsesmæssige konsekvenser afstår herfra.

De gældende ansættelsesretlige regler regulerer allerede konsekvenserne af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner. Det er udvalgets opfattelse, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – der således markerer, at visse typer af reaktioner anses for at være ”alvorligere” end andre – kræver ganske særligt tungtvejende grunde.

Det er udvalgsflertallets vurdering, at det næppe er praktisk hensigtsmæssigt eller stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse mv. i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Der er ikke tvivl om, at sager, hvor offentligt ansatte uberettiget mødes med negative ledelsesreaktioner på grund af retmæssige ytringer, kan have store personlige konsekvenser for de pågældende. Udvalgets undersøgelser viser imidlertid, at omfanget af sager, hvor offentligt ansatte mødes med negative ledelsesreaktioner, er beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte. Der er således efter udvalgsflertallets opfattelse ikke noget, som tyder på, at der generelt er tale om et omfangsrigt problem vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, hvorfor der heller ikke kan anføres væsentlige argumenter for eksistensen af et aktuelt behov for indførelse af nye regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Udvalgsflertallet finder det herudover ikke helt oplagt – uden en nærmere gennemgang af de mange andre forskellige kategorier af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses som mere ”alvorlig” end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner.

Udvalgsflertallet finder på denne baggrund ikke anledning til at anbefale indførelse af særlige regler om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse.

Et mindretal i udvalget bestående af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Journalistforbund (DJ) udtaler:

Mindretallet er af den opfattelse, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig – eller er tilbageholdende hermed – på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner. Mindretallet finder grund til at udtrykke bekymring herover. Mindretallet mener, at der er en sammenhæng mellem denne omstændighed og den forholdsvis ringe beskyttelse, der gælder for offentligt ansatte med hensyn til usaglige sanktioner.

På denne baggrund anbefaler mindretallet, at der indføres regler i lovgivningen med det formål at give de offentligt ansatte en bedre ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor en lovlig ytring eller meddelelse om kritikværdige/ulovlige forhold er mødt med en usaglig negativ ledelsesreaktion. Det er mindretallets opfattelse, at dette dels vil fremme anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og dels vil have en gavnlig præventiv effekt, således som det har vist sig på andre områder (f.eks. i ligebehandlingsspørgsmål), hvor en sådan regulering er gennemført.

Således anbefaler mindretallet, at der indføres en generel lovbestemmelse, der – i overensstemmelse med gældende ret - konstaterer, at en offentlig arbejdsgiver ikke må sanktionere lovlige ytringer eller meddelelser om kritikværdige/ulovlige forhold på arbejdspladsen. En sådan bestemmelse skal kombineres med specifikke regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse, forhøjet godtgørelsesniveau og særlig bevisbyrde i denne type sager.

2.5.4. Behov for initiativer til at fremme de ansattes deltagelse i den offentlige debat

Som det fremgår af afsnit 2.5.1., anbefaler udvalget, at der udarbejdes en generel vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Udvalgets forslag til en sådan vejledning er anført samme sted. En sådan vejledning vil kunne reducere den usikkerhed, som eksisterer i praksis vedrørende de gældende reglers indhold og omfang og vil formentlig også kunne påvirke holdningen både hos de ansatte og ledelsen i de enkelte

myndigheder til værdien af, at de ansatte deltager i den offentlige debat.

Udvalget peger samtidig på forskellige lokale initiativer, som kan iværksættes i forbindelse med den løbende informationsindsats.

Udvalget har herudover overvejet, om der er behov for yderligere initiativer til at fremme de ansattes deltagelse i den offentlige debat.

Ud fra mere almene hensyn til demokratiet er det i samfundets interesse, at offentligt ansatte i lighed med andre borgere bidrager til den offentlige debat med bl.a. den specialviden, som de i kraft af deres forskellige fagområder er i besiddelse af.

Ytringsfrihed er imidlertid en personlig ret, og ikke en pligt. Set ud fra den ansattes synsvinkel, synes der således ikke at være grundlag for at fremme deltagelse i den offentlige debat, hvis der reelt ikke er et ønske herom blandt de ansatte.

Der er imidlertid ikke tvivl om, at deltagelse i debatten bør fremmes i tilfælde af, at ansatte rent faktisk ønsker at ytre sig, men afstår fra det på grund af egne, ledernes og/eller myndighedernes fejlopfattelser af (begrænsninger i) retten til at ytre sig, eller på grund af en frygt for eventuelle negative konsekvenser af ytringen.

2.6. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende indførelse af nye regler om meddeleret for offentligt ansatte

Udvalgsflertallet finder ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddeleret, idet en sådan allerede fremgår af de gældende regler. Dette gælder både i relation til spørgsmålet om den ansattes adgang til at videregive oplysninger og i relation til spørgsmålene om ansættelsesretlig beskyttelse og tilkendelse af økonomisk kompensation. Den gældende retstilstand må endvidere i praksis antages i tilstrækkeligt omfang at beskytte den ansattes identitet, hvis denne ønsker at forblive anonym.

Udvalget skal samtidig fremhæve, at offentligt ansatte – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger – har en vidtgående adgang til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

Udvalget har dog overvejet, i hvilket omfang det ville være muligt i en samlet form at lovfæste reglerne om offentligt ansattes meddelelser, herunder i hvilket omfang en sådan lovfæstelse ville have en vejledende værdi.

Udvalget har i den forbindelse for det første overvejet en lovfæstelse af den gældende retstilstand på et meget overordnet niveau.

En sådan lovregulering ville kunne tage form af en lovbestemmelse, der fastslog, at en retmæssig videregivelse af oplysninger om ulovlig forvaltning og anden uredelighed i den offentlige forvaltning ikke i sig selv kan mødes med negative ansættelsesmæssige konsekvenser.

I hvilket omfang, der er tale om en lovlig videregivelse, ville stadig skulle afgøres efter de ulovbestemte regler herom. Bestemmelsen ville således ikke indeholde nogen nærmere normering af eller vejledning om, hvornår en videregivelse er retmæssig.

En sådan lovbestemmelse ville imidlertid kunne have en signalværdi, der ville kunne medvirke til at skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes meddelelser, og en sådan bestemmelse kunne måske derved også stimulere offentligt ansattes benyttelse af deres meddelelser.

Udvalget har endvidere overvejet en lovregulering, der mere detaljeret regulerer omfanget af offentligt ansattes adgang til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter i tilfælde af ulovligheder mv.

En sådan regulering ville skulle fastlægge følgende forhold: 1) hvem må videregive oplysninger, 2) hvem må oplysningerne videregives til, 3) hvilke forhold må der meddeles oplysninger om, 4) de nærmere betingelser for videregivelsen, og 5) hvilke oplysninger må videregives.

Det centrale spørgsmål ved en sådan regulering ville være afgrænsningen af de tilfælde, hvor meddelelserne udløses (de ovenfor nævnte punkt 3 og 4). En afgrænsning heraf ville imidlertid være forbundet med betydelige vanskeligheder.

Efter udvalgets opfattelse ville en regulering af den omhandlede karakter ikke give nogen nærmere vejledning om, hvornår meddelelserne udløses i konkrete situationer. Dette vil netop være meget afhængig af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, som der ikke ville kunne tages højde for ved en lovregulering, der nødvendigvis må have en mere generel karakter. Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at det vil være vanskeligt at udfærdige en lovbestemmelse, der i praksis giver en bedre vejledning om, hvornår videregivelse af fortrolige oplysninger må anses for berettiget, end bestemmelsen i straffelovens § 152 e.

Udvalget har endvidere set på de svenske regler, der er udtryk for en mere generel offentliggørelsesordning i relation til medierne. Den svenske retstilstand afviger indholdsmæssigt hovedsageligt fra den danske derved, at offentligt ansatte i et vist omfang har ret til at videregive fortrolige oplysninger til medierne, også selvom dette ikke sker til berettiget varetægelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv.

Overvejelser om indførelse af en tilsvarende fri adgang til at videregive visse typer af fortrolige oplysninger til medierne, ville nødvendiggøre en nærmere afvejning af, i hvilket omfang samfundets interesse i, at fortrolige oplysninger kan videregives i de omhandlede tilfælde, er mere tungtvejende end de interesser, der ligger bag reglerne om tavshedspligt. Dette ville fordrer en tilbunds gående og udførlig gennemgang af de mange forskellige hensyn, som ligger bag tavshedspligtreglerne

Udvalget har ikke foretaget en sådan udførlig gennemgang, men finder det vanskeligt at pege på et reelt behov for indførelse af en fri adgang til at videregive visse typer af fortrolige oplysninger til medierne. Udvalget skal herved pege på, at der i mange tilfælde vil kunne gives offentligheden meddelelse om eventuelle misforhold hos forvaltningen, uden at det fordrer videregivelse af fortrolige oplysninger.

Udvalget skal tillige understrege, at selv i tilfælde, hvor der er tale om fortrolige oplysninger, vil sådanne oplysninger kunne videregives til medierne mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2. Det må antages, at dette vil kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at indførelse af en ordning svarende til den svenske næppe vil have betydning for omfanget af offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleleret. Udvalget skal herved også henvise til, at offentligt ansatte i Sverige ikke synes at benytte deres meddeleleret i videre omfang, end tilfældet er i Danmark.

Det er generelt udvalgets vurdering, at det næppe har været manglen på en lovfæstet meddeleleret, der i visse sager har været årsagen til, at der ikke på et tidligere tidspunkt er tilgået offentligheden informationer om misligheder. Som det er tilfældet ved offentligt ansattes kritiske ytringer, tyder alt på, at det i stedet er andre forhold – navnlig frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser – der afholder ansatte fra at videregive oplysninger til pressen mv. i de omhandlede tilfælde.

Som anført finder udvalget imidlertid ikke at kunne udelukke, at en lovregulering, der hovedsageligt vil have signalmæssig karakter, vil kunne have en stimulerende effekt på offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleleret, idet en sådan lovregulering måske vil kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at ansatte eventuelt måtte afstå fra at benytte sig af deres meddeleleret, så som frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er dog udvalgets opfattelse, at frygten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygten for karrieremæssige konsekvenser er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en nærmere lovregulering af en meddeleleret. Udvalget skal herved også henvise til, at offentligt ansatte i Sverige – hvor der findes en nærmere regulering af spørgsmålet om meddeleleret – som nævnt ikke synes at benytte deres meddeleleret i videre omfang, end tilfældet er i Danmark.

Udvalget skal samtidig særligt understrege betydningen af den ansattes ret – og i visse tilfælde pligt – til at underrette internt om ulovlige eller fagligt uforsvarlige forhold.

I de tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler, vil det formentlig typisk være sådan, at ansatte, som bliver bekendt med, at sådanne forhold muligvis foreligger, vil underrette internt inden for myndigheden, således at der kan rettes op på forholdene. Sådanne ”skandalesager”, hvor de pågældende ulovligheder mv. først på et meget sent tidspunkt bliver offentligheden bekendt, vil således kun opstå i de tilfælde, hvor topledelsen har villet dække over forholdene eller ikke har udvist rettidig omhu med hensyn til at løse problemerne. Sådanne ekstreme situationer kan man efter udvalgets opfattelse ikke gardere sig imod ad lovgivningens vej.

Udvalget finder således ikke anledning til at anbefale, at der indføres nye regler i lovgivningen om indholdet af offentligt ansattes meddelelse.

For så vidt angår spørgsmålet om indførelse af regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af den ansattes retmæssige videregivelse af oplysninger om misforhold i forvaltningen, finder udvalgsflertallet i lighed med det tilsvarende spørgsmål i relation til yringsfrihed, ikke at kunne anbefale indførelse af sådanne særlige regler i ansættelsesretlige sager vedrørende meddelelse.

Et mindretal i udvalget bestående af repræsentanter for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Journalistforbund (DJ) peger, som anført afslutningsvis i afsnit 2.5.3., på det ønskelige i at styrke den ansættelsesretlige beskyttelse.

Kapitel 3

Offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret

3.1. Gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed

En beskrivelse af gældende ret inden for et givent område vil almindeligvis bygge på materiale, som består af skrevne retsregler (love, bekendtgørelser mv.) samt konkrete afgørelser truffet af retsanvendende myndigheder som f.eks. domstolene og forvaltningen. Hvis et område er tæt reguleret af love og bekendtgørelser mv., og der i relation hertil findes en righoldig praksis fra navnlig domstolene, kan der ved en beskrivelse af gældende ret på det pågældende område opnås en høj grad af sikkerhed, således at beskrivelsen også med stor sandsynlighed vil svare til de resultater, som domstolene vil nå frem til i konkrete sager.

Hvis der derimod på et område alene findes få skrevne retsregler – eller hvis sådanne regler er upræcist formulerede i den forstand, at de f.eks. alene fastlægger nogle overordnede principper for retsforholdets normering – og hvis navnlig retspraksis i relation hertil er beskeden, må der ved en beskrivelse af gældende ret inddrages almindelige retsprincipper og reale betragtninger. Den retlige betydning af sådanne retsprincipper og reale betragtninger kan være mere usikker end skrevne retsregler mv. En beskrivelse af gældende ret vil i sådanne tilfælde – navnlig i relation til de resultater, som domstolene må forventes at nå frem til i fremtidige sager – kunne få en mindre sikker karakter.

Retsområdet vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed er kendetegnet ved, at de skrevne retsregler er få og mindre præcist formulerede, ligesom retspraksis på området er sparsom. For en umiddelbar betragtning kan dette således synes at medføre en risiko for, at beskrivelsen af gældende ret – navnlig i relation til de resultater, som domstolene må forventes at nå frem til i fremtidige sager – får en mindre sikker karakter. En meget omfattende ombudsmandspraksis har imidlertid bidraget til en betydelig afklaring af retstilstanden, der således herigennem må betegnes som værende ganske klart fastlagt.

De skrevne retsregler på området findes i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Disse omtales kort nedenfor i afsnit 3.1.1. og 3.1.2.

3.1.1. Grundlovens § 77

Grundlovens § 77 indeholder følgende bestemmelse om beskyttelse af ytringsfriheden:

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

Bestemmelsen i § 77 beskytter ikke kun ytringer af intellektuel karakter eller ytringer, der udtrykker f.eks. en politisk opfattelse. Bestemmelsen omfatter således alle typer af ytringer, herunder gengivelse af faktiske forhold, fiktive meddelelser og praktiske anvisninger. Referater og rene gengivelser af ytringer er også beskyttet af bestemmelsen.

Udtrykket ”på tryk, i skrift” omfatter enhver formidlingsform, herunder grafiske figurer, tegninger og billeder mv. Udtrykket ”i tale” omfatter både direkte kommunikation ved f.eks. møder og tekniske gengivelser.

Beskyttelsen af ytringsfriheden i grundlovens § 77 omfatter ”enhver”, og der er således principielt ikke mulighed for at begrænse kredsen af beskyttede personer.

Ved fastlæggelsen af, hvilken nærmere beskyttelse af ytringsfriheden § 77 indebærer, foretages der almindeligvis en opdeling i henholdsvis den formelle og den materielle ytringsfrihed.

Den formelle ytringsfrihed beskytter mod foranstaltninger, der forhindrer selve offentliggørelsen af ytringer. En materiel ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf.

Der er enighed i den statsretlige teori om, at bestemmelsen i grundlovens § 77 beskytter den formelle ytringsfrihed, jf. Poul Andersen,

Dansk Statsforfatningsret (1954), side 665, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave (1980), bind II, side 716, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave (1973), side 376, Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 280 og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder, side 77.

Bestemmelsen indeholder således et forbud imod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Med udtrykket ”andre forebyggende foranstaltninger” sigtes der til censurlignende foranstaltninger, som lægger hindringer i vejen for en offentliggørelse på grund af ytringens indhold. Bestemmelsen indebærer således navnlig, at lovgivningsmagten er afskåret fra at gennemføre regler om, at borgernes offentliggørelse af ytringer skal være betinget af en forudgående tilladelse eller lignende fra en offentlig myndighed.

Med hensyn til den materielle ytringsfrihed er det den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke umiddelbart beskytter denne side af ytringsfriheden, jf. Poul Andersen, a.st., side 670, Alf Ross, a.st., side 716 og 724 samt Max Sørensen, a.st., side 374. Efter denne opfattelse udelukker grundlovens § 77 således ikke lovgivningsmagten fra at gøre ytringer på et hvilket som helst område og med et hvilket som helst indhold ansvarspådragende. Der er imidlertid i andre dele af den statsretlige litteratur givet udtryk for, at bestemmelsen i grundlovens § 77 også indebærer en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed, jf. herved Peter Germer, a.st., side 273 ff og Ytringsfrihedens Væsen (1973) samt Henrik Zahle, a.st., side 91 f.

Visse forfattere har anført, at der af andre grundlovsbestemmelser end § 77 kan udledes en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed. Det anføres således, at grundlovens § 67 om religionsfrihed yder en egentlig beskyttelse af den materielle ytringsfrihed med hensyn til religiøse ytringer. Efter bestemmelsens ordlyd begrænses beskyttelsen dog af hensyn til sædeligheden og den offentlige orden, jf. Poul Andersen, a.st. side 671, Alf Ross, a.st., side 726 og Max Sørensen, a.st., side 374. Det anføres endvidere hos Poul Andersen samme sted, at grundlovens § 13 om ministrenes ansvarlighed medfører, at kritik af ministre må være omfattet af den materielle ytringsfrihed. Til støtte

for beskyttelse af valgkampsytringer (politisk ytringsfrihed) anføres ligeledes grundlovens § 31, stk. 2, om anskuelsernes ligelige repræsentation i forbindelse med folketingsvalg, jf. Alf Ross, a.st., side 727 og Max Sørensen, a.st., side 375.

Det kan nævnes, at den gældende lovgivning på en række områder indeholder begrænsninger i den materielle ytringsfrihed, f.eks. straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser og bestemmelserne i forvaltningsloven og speciallovgivningen om tavshedspligt samt de dertil knyttede sanktionsbestemmelser i straffelovens §§ 152-152 f.

Ordene i grundlovens § 77 ”dog under ansvar for domstolene” er generelt i den statsretlige teori blevet opfattet således, at domstolene er enekompetente til at sanktionere overtrædelser af den materielle ytringsfrihed. Dette gælder i hvert fald for så vidt angår straf og erstatningsansvar.

Bestemmelsen er dog ikke i praksis blevet opfattet således, at den er til hinder for, at tjenstlige reaktioner over for offentligt ansatte i forbindelse med deres krænkelse af ytringsfrihedens grænser umiddelbart kan gøres gældende af ansættelsesmyndigheden uden domstolens medvirken, jf. Poul Andersen, a.st., side 672 f og Max Sørensen, a.st., side 376, anderledes dog Alf Ross, a.st., side 724. Sådanne afgørelser vil efterfølgende kunne indbringes for domstolene i henhold til grundlovens § 63.

3.1.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er ved lov nr. 285 af 29. april 1992 gjort til en del af dansk ret (inkorporeret).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i artikel 10 følgende bestemmelse om beskyttelse af ytringsfriheden:

”Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelse af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, 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 tryghed, 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.”

Artikel 10 omfatter udtrykkeligt såvel ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold som tilkendegivelser af personlige meninger. Beskyttelsen omfatter dog ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke ytringer, der truer med eller tilskynder til vold, eller ytringer, der er udtryk for ekstremt had eller forhånelse af andre persongrupper.

Ud over de traditionelle ytringsformer som skrift og tale, omfatter artikel 10 også ikke-sproglige udtryksformer som f.eks. faste og levende billeder, kunstneriske udtryksformer, symboler, symbolsk påklædning og symbolske handlinger, hvis der med handlingen formidles et budskab, f.eks. ved tegn. Ytringerne er tillige beskyttet, uanset hvilket medium der anvendes til udbredelsen.

Retten til ytringsfrihed gælder ”enhver” og således også offentligt ansatte.

Artikel 10 beskytter udtrykkeligt både retten til at fremkomme med ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage ytringer (informationsfrihed). Bestemmelsen beskytter i modsætning til den traditionelle opfattelse af grundlovens § 77 både den formelle og den materielle ytringsfrihed, men indeholder derimod ikke et forbud mod censurforanstaltninger.

Beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden efter artikel 10 er ikke ubegrænset. Der kan således foretages indgreb i ytrings- og informationsfriheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, 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 udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed, jf. artikel 10, stk. 2.

Ved vurderingen af, om et indgreb har været berettiget, må det indledningsvis klarlægges, om der overhovedet er tale om et indgreb. En foranstaltning, der retter sig mod ytringsfriheden, må besidde et vist minimum af intensitet i relation til ytringen for at udgøre et indgreb. Det anføres i Peer Lorenzen mfl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentar, 2. udgave (2003), bind I, side 453, at minimumsgrænsen må antages at være forholdsvis lav og kun synes at være relevant, hvor den, foranstaltningen retter sig imod, kan betegne sig af oplagte alternative metoder eller fora.

Er der tale om et indgreb, skal indgrebet være foreskrevet ved lov og være nødvendigt i et demokratisk samfund i forhold til de lovlige hensyn, som er opregnet i artikel 10, stk. 2.

Det centrale spørgsmål vil typisk være, om indgrebet kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. Omfanget af beskyttelsen afhænger af en konkret helhedsvurdering. Det vil navnlig have betydning, om ytringen vedrører et emne af samfundsmæssig interesse, og om indholdet af ytringen er sagligt. Typen af indgreb samt i grænsetilfælde ytringens formål, målgruppe, udbredelse og virkemiddel vil også kunne have betydning.

Hvis ytringen angår et emne af samfundsmæssig interesse og dermed bidrager til den offentlige debat, nyder ytringen en vidtgående beskyttelse, hvorimod ytringer om rent private forhold ikke nyder en stærk beskyttelse, jf. Jens Elo Rytter, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret (2003), side 196 og Peer Lorenzen mfl., a.st., side 459 ff. Der er en videre frihed til at fremsætte meningstilkendegivelser og personlige vurderinger (værdidomme), end beskyldninger og sigtelser (faktiske kendsgerninger). Ytringer om faktiske forhold, der f.eks. rummer en beskyldning eller sigtelse, har en objektiv karakter, der som udgangspunkt kan kræves verificeret og bevist. Det vil derfor kunne være berettiget at straffe fremsættelsen af en ærekrænkende beskyldning, hvis den viser sig at være urigtig eller ikke kan bevises, og den i øvrigt ikke blev fremsat i god tro på et vist

faktuelt grundlag. Ved fremsættelse af værdidomme, der udtrykker en subjektiv mening, kan der ikke kræves sandhedsbevis, og det må i stedet vurderes, om udtalelsen var rimelig under de konkrete omstændigheder og på det foreliggende grundlag, jf. herved Jens Elo Rytter, a.st., side 196 og Peer Lorenzen mfl., a.st., side 458 f.

3.1.3. Særligt om offentligt ansattes ytringsfrihed

Udvalget er ifølge kommissoriet alene bedt om at behandle spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, ligesom de to beslutningsforslag B 39 og B 40, der ligger til grund for kommissoriet, udtrykkeligt ikke omfatter privatansatte. Det kan dog nævnes, at det traditionelt er antaget, at privatansattes ytringsfrihed – bl.a. på grund af de bagvedliggende hensyn, der generelt taler for begrænsninger i ansattes ytringsfrihed – nyder en noget ringere beskyttelse end den, der gælder for offentligt ansatte, jf. bl.a. Jens Elo Rytter, a.st., side 205-206. Privatansatte er dog omfattet af beskyttelsen i artikel 10 om ytringsfrihed i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. nærmere sagen *Fuentes Bobo v. Spanien* 29/2 2000.

Udvalget har lagt til grund, at der med betegnelsen ”offentligt ansatte” menes personer, som er ansat ved myndigheder, institutioner mv., der er omfattet af den offentlige forvaltning, således som denne er afgrænset i forvaltningslovens § 1, stk. 1, og offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Kerneområdet med hensyn til den offentlige forvaltning er forvaltningsmyndigheder, der hører til den statslige eller den kommunale og amtskommunale forvaltning, uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsenheder.

Som udgangspunkt er institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag, ikke en del af den offentlige forvaltning. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, som sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder. Dette gælder også selskaber, hvor staten som aktionær, interessent eller lignende ejer f.eks. 100 pct. af selskabet.

For så vidt angår en nærmere beskrivelse af afgrænsningen af, hvilke myndigheder, institutioner mv. der hører til den offentlige forvaltning, henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 103-111, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 48-68, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 83-116.

Grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed omfatter også offentligt ansatte, når de ytrer sig på egne vegne (som privatpersoner).

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed har to sider. For det første er der spørgsmålet om censur (den forudgående kontrol med offentligt ansattes udtalelser), og for det andet er der spørgsmålet om efterfølgende reaktioner i anledning af offentligt ansattes udtalelser. Det første vedrører den formelle ytringsfrihed, mens det sidstnævnte angår den materielle ytringsfrihed.

Spørgsmålet om materiel ytringsfrihed opstår dels i relation til offentligt ansattes ret til at videregive faktiske oplysninger, som de er blevet bekendt med i tjenesten, dels i relation til offentligt ansattes ret til at fremsætte meningstilkendegivelser.

Offentligt ansatte er undergivet de samme begrænsninger af ytringsfriheden, som gælder for andre personer. Offentligt ansatte er således omfattet af de almindelige begrænsninger, der følger af reglerne i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser. Offentligt ansatte vil derfor f.eks. kunne straffes, hvis de fremsætter en udtalelse, der har karakter af en ærekrænkelse, jf. straffelovens § 267.

Herudover er offentligt ansatte ved deres videregivelse af faktiske oplysninger begrænset af reglerne om tavshedspligt. Dansk rets almindelige regler om tavshedspligt findes i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27. Bestemmelsernes hovedindhold er, at offentligt ansatte ikke uberettiget må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger.

Spørgsmålet er herefter, om der gælder yderligere begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte, således at de kan rammes af an-

sættelsesretlige reaktioner på grund af meningstilkendegivelser, som personer uden for det offentlige retmæssigt ville kunne fremsætte.

Ansættelsesretlige reaktioner kan opdeles i to grupper: 1) såkaldte ”ansvarsreaktioner”, hvilket vil sige disciplinærstraf efter tjenestemandenslovens § 24 og straf efter straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv. samt (for overenskomstansatte) eventuelle følger af misligholdelse, og 2) de skønmæssige negative ledelsesreaktioner (f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse).

Det er en betingelse for ikendelse af ”ansvarsreaktioner”, at den pågældende har begået tjenesteforseelse eller (for overenskomstansatte) misligholdelse. Den ansatte skal således have handlet i strid med regler og normer, som måtte gælde for det pågældende ansættelsesforhold.

Ved de skønmæssige negative ledelsesreaktioner er der ikke tale om, at den ansatte har handlet retsstridigt. Undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse er beføjelser, der tilkommer ledelsen i kraft af dennes almindelige ret til at lede og fordele arbejdet (ledelsesretten). Disse beføjelser kan således anvendes, selv om den ansatte ikke har handlet i strid med de for ansættelsesforholdet gældende regler og normer.

Det er alene tjenestemænd, som kan ikendes disciplinærstraffe for tjenesteforseelser. Ifølge tjenestemandenslovens § 24 kan disciplinærstraffene udgøre advarsel eller irettesættelse, bøde på ikke over ½ måneds løn, forflyttelse, degradering og afsked. Selvom der ikke foreligger en tjenesteforseelse, der kan medføre ”ansvarsreaktioner”, vil tjenestemanden kunne rammes af ansættelsesmyndighedens skønmæssige negative ledelsesreaktioner.

Overenskomstansatte vil kunne idømmes straf efter reglerne i straffelovens kapitel 16, kunne rammes af misligholdelsesbeføjelser (f.eks. opsigelse uden varsel) eller af de skønmæssige negative ledelsesreaktioner.

Omfanget af offentligt ansattes materielle ytringsfrihed er indgående behandlet i et responsum afgivet af professor, dr. jur. Bent Christensen i 1980 og et responsum afgivet af professor Lars Nordskov Nielsen i 1987. Spørgsmålet er endvidere behandlet i Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993 samt af professor Henrik Zahle i Dansk Statsforfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder.

I det følgende afsnit redegøres først kort for reglerne om tavshedspligt for offentligt ansatte (afsnit 3.1.3.1.). Dernæst følger en redegørelse for de to ovenfor nævnte responsa (afsnit 3.1.3.2. og afsnit 3.1.3.3.) samt den omtalte betænkning (afsnit 3.1.3.4.). Endvidere redegøres kort for professor Henrik Zahles fremstilling af spørgsmålet i Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder (afsnit 3.1.3.5.). Herefter følger en gennemgang af retspraksis (afsnit 3.1.3.6.), praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (afsnit 3.1.3.7.) og praksis fra Folketingets Ombudsmand (afsnit 3.1.3.9.).

3.1.3.1. Reglerne om tavshedspligt

Hovedbestemmelsen om offentligt ansattes tavshedspligt findes i straffelovens § 152.

Straffelovens § 152 har følgende ordlyd:

”§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, 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.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding eller der i øvrigt foreligger særlig skærpende omstændigheder.

Stk. 3. En oplysning er 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.”

Tavshedspligten omfatter alene fortrolige oplysninger. Efter bestemmelsens stk. 3 anses en oplysning for at være fortrolig, når det fremgår

af særlige lovbestemmelser, at oplysningen eller bestemte typer af oplysninger er af fortrolig karakter. Endvidere anses en oplysning for at være fortrolig, når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Straffeloven indeholder ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser som kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Dette må derfor i væsentligt omfang bero på normer uden for straffeloven. Blandt sådanne normer findes navnlig forvaltningslovens § 27, stk. 1.

Forvaltningslovens § 27 har følgende ordlyd:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c–152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder, økonomiske forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægge tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.”

Som det fremgår, indeholder forvaltningslovens § 27, stk. 1, en opregning af forskellige hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Opregningen er ikke udtømmende, men må antages at dække de fleste hensyn, der kan medføre tavshedspligt. Blandt de hensyn, der ikke er nævnt i bestemmelsen, men som efter omstændighederne kan begrunde tavshedspligt, er hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces, jf. herved John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 525 ff.

Oplysninger, der er omfattet af adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, er i almindelighed ikke fortrolige, jf. herved John Vogter, a.st., side 528.

Det kan imidlertid ikke antages at være ganske udelukket, at en person i offentlig tjeneste eller hverv kan tilsidesætte sin tavshedspligt ved at videregive oplysninger, som enhver har ret til efter reglerne om aktindsigt, jf. betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 69. I Kommenteret Straffelov, Speciel del, 8. udgave (2005), side 119, anføres, at systematisk videregivelse mod betaling uden tilladelse fra vedkommende styrelse måske kan være i strid med tavshedspligten.

John Vogter, a.st., side 528, forholder sig tvivlende hertil, idet der henvises til, at spørgsmålet ikke har været forelagt for domstolene, og at det kan give anledning til tvivl, om domstolene vil anse hjemmelsgrundlaget for at pålægge straf for tilstrækkeligt klart.

Fra ombudsmandspraksis kan nævnes *FOB 2003.699*, hvor en medarbejder i en kommune var blevet tildelt en advarsel, bl.a. fordi hun havde videregivet anonymiserede oplysninger i en social sag til sin fagforening til brug for en generel sag om det psykiske arbejdsmiljø på arbejdspladsen.

Der var i den pågældende sag enighed om, at oplysningerne var effektivt anonymiserede, og at videregivelsen derfor ikke udgjorde en krænkelse af medarbejderens tavshedspligt. Kommunens begrundelse for tildeling af advarslen var imidlertid bl.a., at medarbejderen havde videregivet oplysninger, som der ikke kunne gives aktindsigt i.

Ombudsmanden udtalte, at kommunen ud fra princippet om merofentlighed fuldt berettiget kunne have meddelt aktindsigt i de anonymiserede oplysninger, og at der derfor ikke var tale om udlevering af oplysninger, der var undtaget fra aktindsigt. Udleveringen kunne derfor ikke anses for retsstridig.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at udleveringen heller ikke på andet grundlag kunne anses for retsstridig. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at en offentligt ansat har ret til at lade sig bistå af andre for at varetage sine interesser i forbindelse med ansættelsesforholdet, uanset om den pågældende ikke aktuelt er part i en sag om personaleretlige sanktioner. Ombudsmanden henviste endvidere til, at en funktionær efter funktionærlovens bestemmelser har ret til at videregive oplysninger til sin organisation om egne løn- og arbejdsforhold, samt til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 om foreningsfrihed. Endelig henviste ombudsmanden til praksis om offentligt ansattes yringsfrihed, hvorefter der kræves særligt tungtvæjende grunde for at anerkende begrænsninger heri.

På den baggrund udtalte ombudsmanden, at det samlet set var hans opfattelse, at videregivelsen ikke kunne anses for en tjenesteforseelse eller på anden måde kunne betragtes som kritisabel. Kommunen havde derfor ikke været berettiget til at tildele den pågældende medarbejder en advarsel på dette grundlag.

Det følger af § 27, stk. 2, at offentligt ansatte ikke ved en tjenestebefaling kan pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen.

Den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, indebærer ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysnin-

gen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal være ”uberettiget”, jf. straffelovens § 152, stk. 1.

Der foreligger således bl.a. ikke en krænkelse af reglerne om tavshedspligt, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet fornødent samtykke til videregivelsen, jf. bl.a. betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 107 ff.

Selv om der ikke foreligger samtykke, vil videregivelse af fortrolige oplysninger efter omstændighederne være berettiget.

I den forbindelse bemærkes, at straffelovens § 152 e – hvortil der er henvist i forvaltningslovens § 27 – indeholder en bestemmelse om, at tavshedspligten efter straffelovens § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen, og tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

Straffelovens § 152 e er udtryk for en angivelse af tilfælde, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger ikke kan anses for uberettiget efter § 152, stk. 1. En videregivelse af fortrolige oplysninger vil således efter omstændighederne også kunne være berettiget i andre tilfælde end de i § 152 e nævnte. Straffelovrådet har herom i en udtalelse af 13. maj 1985, der er optrykt som bilag til det forslag til lov om ændring af straffeloven, hvorved § 152 e blev indsat (F.T. 1985/86, tillæg A, s. 277 ff), anført, at det ikke vil være muligt i en lovtekst fuldstændig at angive, hvilke forhold som kan gøre en videregivelse berettiget. Det vil således ved siden af en udtrykkelig angivelse af nogle tilfældegrupper, hvor videregivelse ikke er uberettiget, også være nødvendigt i beskrivelsen af den strafbare handling at anvende udtrykket ”uberettiget”.

Reglen i straffelovens § 152 e, nr. 2, hvorefter tavshedspligten efter § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv, er et supplement til de almindelige objektive straffrihedsgrunde (nødværge, lovlig retshåndhævelse, nødret, uanmodet forretningsførelse og samtykke).

Udtrykket ”almeninteresse” henviser til samfundsmæssig interesse. Spørgsmålet om, hvorvidt videregivelsen har været berettiget, skal afgøres efter en konkret vurdering, hvor vigtigheden af formålet med videregivelsen afvejes mod den krænkelse, der er forbundet med videregivelsen af de fortrolige oplysninger, jf. Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 104.

Retspraksis vedrørende straffelovens § 152 e, nr. 2, er sparsom.

Nævnes kan dog *Østre Landsrets utrykte dom af 23. september 2005*, hvor en tidligere ansat i Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) blev straffet med fængsel i 4 måneder for under særligt skærpende omstændigheder at have brudt sin tavshedspligt.

Retten lagde til grund, at den tiltalte havde udleveret kopi af tre af FE udarbejdede trusselsvurderinger til en journalist. Trusselsvurderingerne indeholdt bl.a. oplysninger om Iraks våbenmæssige situation og FE's vurdering af, om Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Trusselsvurderingerne var alle klassificeret ”hemmeligt, kun til nationalt brug”, hvilket er det næsthøjeste niveau af fem mulige inden for FE. Retten fandt, at FE såvel på tidspunktet for udarbejdelse af trusselsvurderingerne som på tidspunktet for tiltaltes videregivelse af disse var berettiget til at kræve disse hemmeligholdt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 2, jf. stk.1, nr. 1 og 2.

Retten fandt således, at oplysningerne var fortrolige, og at videregivelsen heraf var uberettiget. Den omstændighed, at der på tidspunktet for videregivelsen i offentlige tilgængelige rapporter var tilsvarende oplysninger som i trusselsvurderingerne om Iraks våbenmæssige situation, kunne ikke føre til andet resultat.

Flertallet (5-1) fandt, at det kunne lægges til grund, at offentliggørelsen medførte risiko for, at FE's udenlandske samarbejdspartnere fremover ikke ville give oplysninger i samme omfang som hidtil, hvilket tiltalte måtte have indset. Tiltaltes brud på tavshedspligten indebar dermed risiko for en svækkelse af FE's muligheder for at løse sine opgaver.

Den tiltalte gjorde under domsforhandlingen gældende, at han havde handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, og at handlingen derfor var straffri i medfør af straffelovens § 152 e, nr. 2. Den tiltalte henviste herved til, at hans motiv for videregivelse af oplysningerne var at delagtiggøre offentligheden, herunder pressen og Folketinget, i grundlaget for regeringens beslutning om, at Danmark skulle deltage i Irak-krigen. Dette motiv var ikke tidligere blevet anført af tiltalte i forbindelse med afgivelse af forklaringer til politiet.

Flertallet udtalte i den forbindelse, at tiltalte havde afgivet forskellige forklaringer om sine bevæggrunde for at videregive de tre trusselsvurderinger, herunder at han ønskede, at oppositionen og offentligheden fik indsigt i, hvilke oplysninger FE havde givet til regeringen. Flertallet udtalte herefter, at der på tidspunktet for tiltaltes videregivelse var en betydelig offentlig interesse i at kende grundlaget for den politiske beslutning om Danmarks deltagelse i den militære aktion i Irak. Dette kunne imidlertid ikke i sig selv føre til, at tiltalte var berettiget til at videregive trusselsvurderingerne. Da tiltaltes handling skabte risiko for, at FE's virksomhed ville lide skade, og da det ikke kunne lægges til grund, at tiltaltes videregivelse skete med henblik på at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke medvirkede hertil, fandt flertallet ikke, at tiltalte kunne anses for at have handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.

Henset til risikoen for skadevirkning af tiltaltes handling samt i betragtning af tiltaltes betroede stilling i FE og dokumenternes karakter fandt flertallet, at der forelå særlig skærpene omstændigheder, og at forholdet derfor var omfattet af straffelovens § 152, stk. 2.

Dissensen udtalte, at beslutningen om Danmarks deltagelse i krigen i Irak var af vidtrækkende betydning, og at der var tale om en ekstraordinær situation. Den efterfølgende offentlige debat om grundlaget for beslutningen og den åbenbare politiske interesse i at kende hertil bevirkede, at tiltalte måtte anses for at have handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, da han videregav trusselsvurderingerne med henblik på, at oppositionen og offentligheden kunne få indsigt i dokumenterne. Dissensen fandt endvidere, at der ikke var dokumenteret nogen skadevirkning af tiltaltes handling, og fandt under

henvisning hertil samt under hensyn til sagens omstændigheder i øvrigt ikke, at forholdet var omfattet af straffelovens § 152, stk. 2.

Tiltalte blev herefter fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 2, jf. stk. 1. Straffen blev fastsat til fængsel i 4 måneder, som retten ikke fandt anledning til at gøre helt eller delvis betinget. Tiltalte var i byretten blevet idømt 6 måneders ubetinget fængsel.

Endvidere kan nævnes *U 2002.1531 H* og *U 2003.1860 V*, der dog ikke vedrører offentligt ansattes brud på tavshedspligten. Begge sager illustrerer imidlertid vægtningen af de hensyn, der ligger til grund for den konkrete afvejning i straffelovens § 152 e, nr. 2.

I *U 2002.1531 H* havde en entreprenør (T) – eller selskaber kontrolleret af T – i slutningen af 1998 foretaget omfattende opkøb af aktier i to ejendomsselskaber. Dette gav anledning til betydelig opmærksomhed på aktiemarkedet og i pressen. T's advokat (B) gav den 4. januar 1999 i fortrolighed en kollega (A), der var advokat i det samme advokatfirma, oplysninger om, at pensionsselskabet PFA stod bag aktieopkøbene, idet disse blev foretaget med midler stillet til rådighed af en udenlandsk bank, over for hvilken PFA havde afgivet garanti.

I en tv-udsendelse den 6. januar 1999 udtalte T, at ”der ikke er danske penge i det her”. Efter at T og den direktør i PFA, som B havde kontakt med, fastholdt, at PFA fortsat ikke ønskede at stå frem, afbrød B samarbejdet med T. Dette blev meddelt offentligheden. På en generalforsamling i det ene ejendomsselskab den 14. januar 1999 fremkom T ikke som bebudet med oplysninger om, hvem der stod bag aktieopkøbene. A rettede herefter henvendelse til formanden for Københavns Fondsbørs' bestyrelse, og fortalte, at det var PFA, der stod bag T. Dette førte til, at Fondsbørsens direktør rettede henvendelse til den administrerende direktør for PFA, og få dage senere blev det afsløret, at de af PFA afgivne garantier var falske.

A blev senere af Advokatnævnet idømt en bøde på 2.500 kr. for at have tilsidesat god advokatskik ved at bryde sin tavshedspligt. Denne afgørelse indbragte A for domstolene.

Landsretten fandt det godtgjort, at A ved videregivelse af oplysningen havde handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2. Landsretten lagde herved bl.a. vægt på, at T's udtalelser til offentligheden for A måtte fremstå som løgnagtige, at der forelå risiko for, at T bevidst vildledte markedet, jf. straffelovens § 296, at der var tale om omfattende aktiehandel, og at henvendelsen skete til formanden for Fondsbørsens bestyrelse. Landsretten ophævede herefter Advokatnævnets afgørelse.

Højesteret (4-3) stadfæstede landsrettens afgørelse og tilføjede, at det pågældende advokatfirmas bistand til T ikke havde forbindelse med retssager, at A's henvendelsen til formanden for Fondsbørsens bestyrelse måtte sidestilles med anmeldelse til vedkommende myndighed, og at det måtte forventes, at Fondsbørsen ville søge forholdet afklaret ved henvendelse til PFA, således som det også skete.

U 2003.1860 V omhandlede et amtsrådsmedlem, der var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, ved at have videregivet fortrolige oplysninger fra et lukket socialudvalgsmøde til bl.a. en journalist ved Danmarks Radio. Amtsrådsmedlemmet var tiltalt for at have udleveret dokumenter, der indeholdt personlige oplysninger om to svært anbringelige drenge, herunder oplysninger om drengenes navne sammenholdt med oplysninger om bl.a. kriminelle forhold, misbrugsproblemer, uddrag af mentalerklæringer og institutionsanbringelser. Oplysningerne indgik i et radioprogram om anbringelse af børn med svære sociale problemer og om det offentliges prioritering af udgifter.

Landsretten fandt amtsrådsmedlemmet skyldig. Landsretten udtalte i den forbindelse bl.a., at selvom spørgsmålet om udgifterne til anbringelse af svært belastede unge er et emne af betydelig samfundsmæssig interesse, havde en debat herom ikke nødvendiggjort videregivelse af meget personfølsomme oplysninger om navngivne personer. Videregivelsen havde derfor ikke været berettiget til varetagelse af åbenbar almeninteresse.

3.1.3.2. Responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed afgivet af professor, dr. jur. Bent Christensen

Den 6. januar 1979 havde Folketinget en forespørgselsdebat om offentligt ansattes ytringsfrihed (F.T. 1978/79, sp. 5848-5938). Forespørgselsdebatten var foranlediget af Det radikale Venstre, der havde forespurgt finansministeren, hvilke oplysninger ministeren kunne give om regeringens syn på offentligt ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt.

Under debatten udtalte finansministeren bl.a., at det var væsentligt, at offentligt ansatte ikke afholdt sig fra at ytre sig, fordi der var usikkerhed om rækkevidden af deres ytringsfrihed. Til afklaring af en sådan eventuel usikkerhed anførte finansministeren, at regeringen var indstillet på at anmode professor, dr. jur. Bent Christensen om at udarbejde et responsum om indholdet af den gældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Folketinget vedtog ved forespørgselsdebattens afslutning et forslag til motiveret dagsorden, hvorefter et responsum af det ovennævnte indhold skulle indhentes.

Bent Christensen afgav i januar 1980 det pågældende responsum om indholdet af gældende ret vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed til finansministeren.

Redegørelsen omfatter ansatte i både stat og kommuner.

Redegørelsen omfatter offentligt ansattes udtalelser, der utvivlsomt har forbindelse med vedkommendes arbejde. Det anføres i redegørelsen, at udtalelser, der ikke har noget med vedkommendes hverv hos det offentlige at gøre, ikke rejser særlige problemer, og at der for disse gælder samme regler som for andre borgeres ytringer.

Redegørelsen er endvidere afgrænset til at omfatte udtalelser, der udtrykker et andet standpunkt end det, den pågældende ansattes politiske chefer eller vedkommende styrelse eller institution står for.

Det anføres i redegørelsen, at reglerne om tavshedspligt sætter en grænse for offentligt ansattes ytringsfrihed, og at der utvivlsomt ikke er ytringsfrihed vedrørende forhold, som er dækket af tavshedspligten.

Redegørelsen beskriver herefter, i hvilket omfang der er begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed på andet grundlag end regler om tavshedspligt.

Det konkluderes på baggrund af de foreliggende retsregler og praksis, at grundlovens § 77 i det væsentligste har betydning for spørgsmålet om offentligt ansattes materielle ytringsfrihed ved at være "et højtideligt udtryk for en høj vurdering af den offentlige debat". Begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed må således beskrives ud fra "andre betragtninger", det vil sige ansættelsesforholdets natur.

Bent Christensen anfører, at der med rimelighed kan tales om en ulovbestemt loyalitetspligt for offentligt ansatte. Det anføres imidlertid, at en sådan ulovbestemt loyalitetspligt i relation til offentligt ansatte ikke er udtryk for andet end en "handy" betegnelse for de begrænsninger i ytringsfriheden, der følger af de "andre betragtninger" efter forholdets natur. Ifølge Bent Christensen har den ulovbestemte loyalitetspligt således ikke en selvstændig retlig betydning i den forstand, at den medfører begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed ud over, hvad der følger af de begrænsninger, som efterfølgende formuleres i redegørelsen.

Redegørelsen formulerer herefter ytringsfrihedsgænsen som en retlig standard, der er beskrevet ved angivelse af en række hovedhensyn og en række variabler. Denne standard for ytringsfrihedens grænser er principielt både afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt der ved en ytring er tale om en tjenesteforseelse, for hvilken der kan tildeles en disciplinærstraf, og for spørgsmålet om, hvorvidt ytringen kan indgå i grundlaget for de skønsmæssige ledelsesreaktioner (f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse).

Med Bent Christensens sprog- og begrebsbrug beror det på den nævnte standard, om en ytring er lovlig. Er ytringen lovlig, skal forvaltningen ignorere det forhold, at ytringen er fremsat.

De hovedhensyn, der ifølge redegørelsen har betydning for spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, er 1) hensynet til den offentlige debat, 2) hensynet til den politiske beslutningsproces, og 3) hensynet til styrelsens eller institutionens beslutningsproces. Det første taler

for en vid adgang til at ytre sig, mens de to andre taler for begrænsninger.

Om hensynet til den offentlige debat anføres det i redegørelsen, at den offentlige debat er en forudsætning for folkestyret og en effektiv kontrol med dem, der har magten. Samtidig peges der på, at den offentlige debat er en forudsætning for ”at erkende sandheden”, for et dynamisk samfund og for fremskridt. I den forbindelse fremhæver redegørelsen betydningen af de offentligt ansattes store antal og det forhold, at de besidder en viden og begrundede synspunkter, der har stor betydning for den offentlige debat.

For så vidt angår hensynet til den politiske beslutningsproces tager redegørelsen bl.a. udgangspunkt i lov om ministeransvarlighed. Det politiske system er opbygget således, at et Folketing, som er utilfreds med en minister, kan afskedige denne. Til gengæld må ministeren kunne forlange lydighed og loyalitet fra sine ikke politisk ansvarlige ansatte. Regeringen og den enkelte minister har mandat til at forsøge at realisere dennes politik, og et vigtigt middel hertil er rådigheden over forvaltningen, dvs. de upolitiske permanente offentligt ansatte. Hvis offentligt ansatte samtidig hermed deltager i den offentlige debat med andre meninger end dem, regeringen går ind for, vil dette ifølge redegørelsen ”betyde en ændring i den måde, hvorpå forfatningen i generationer har fungeret”.

Når det drejer sig om kommunale forhold, antages det i redegørelsen, at de ansattes adgang til offentlige ytringer begrænses ud over, hvad hensynet til den politiske beslutningsproces i centraladministrationen kræver. Dette begrundes med, at der i kommunerne ikke er en klar sondring mellem regering og opposition. I den kommunale forvaltning deltager oppositionen i forvaltningen via medlemskab i stående udvalg eller magistraterne.

Med det tredje hovedhensyn – hensynet til styrelsens eller institutionens beslutningsproces – menes der hensynet til den daglige administration, dvs. den beslutningsproces, der ikke involverer politikere. Dette hovedhensyn er udtryk for et hensyn til forvaltningens effektivitet. Det er ikke gavnligt for styrelsens eller institutionens effektivitet, arbejdsklima og anseelse udadtil, hvis dens ”politik”/praksis offentligt

anfægtes af de ansatte. Det anføres dog, at dette hensyn har svagere dækning i den almindelige opfattelse end hensynet til den politiske beslutningsproces.

De tre hovedhensyn har ifølge redegørelsen ikke samme vægt i alle tilfælde. Derfor beskrives en række såkaldte variabler, der kan være relevante ved beskrivelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Den første variabel er ytringens emne. Her anvendes opdelingen: ”politisk relevante sager”, ”omstridte samfundsmæssige problemer i øvrigt”, ”sager, der afgøres af politiske instanser uden at være genstand for større strid”, ”ressourcefordelingen inden for den offentlige sektor”, ”affærer” og ”fejl og ulovligheder”.

Hvis emnet er ”politisk relevante sager”, har hensynet til den politiske beslutningsproces særlig vægt, og grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed må være snævrere. Er emnet ”omstridte samfundsmæssige problemer i øvrigt” eller ”sager, der afgøres af politiske instanser uden at være genstand for større strid” vil hensynet til den politiske beslutningsproces have en begrænset rolle, og der vil være vid adgang til at fremkomme med ytringer. Med hensyn til ”affærer” – enkelt-sager – anføres det, at det formentlig må være i sådanne situationer, politikerne føler det største behov for loyalitet fra de ansatte, der kender sagerne, men at det omvendt ofte vil være i disse situationer, at bidrag fra de pågældende ansatte er særligt savnet i den offentlige debat. For så vidt angår ”ressourcefordelingen inden for den offentlige sektor” synes Bent Christensen at hælde mod, at der ikke kan gælde særlige begrænsninger for de ansattes ytringsfrihed. Angår emnet ”fejl og ulovligheder” anføres bl.a., at hovedreglen må være, at en offentlig ansat ikke vil overtræde grænserne for sin ytringsfrihed, hvis den ansatte offentliggør åbenbare ulovligheder.

Den anden variabel omhandler, hvem der ytrer sig. Det relevante er den ansattes nærhed til beslutningscentret. Hensynet til den politiske beslutningsproces lægger snævre grænser for ytringsfriheden for den kreds af personer, der normalt rådgiver ministeren. Som klare eksempler nævnes departementscheferne og i større departementer afdelingscheferne. Personkredsen udvides til også at gælde andre ansatte,

hvis de har været medvirkende ved forberedelsen af en bestemt beslutning. Det antages ligeledes at kunne have betydning, om den pågældende alene har givet vejledning om en bestemt, afgrænset del af beslutningsgrundlaget, idet der i så fald ikke gælder de samme begrænsninger i ytringsfriheden, som hvis den pågældende har vejledt mere generelt ved forberedelsen af beslutningen.

De to sidste variabler vedrører spørgsmålet om, hvor og hvornår en ytring er fremsat. Det har betydning, om en ytring fremsættes i f.eks. massemedier eller i et fagligt tidsskrift. Dette forhold må dog ikke overdrives, idet journalister fra massemediernes kan hente deres materiale i faglige tidsskrifter. Med hensyn til tidspunktet for ytringens fremsættelse, anføres det i redegørelsen, at det har betydning, hvornår ytringen fremsættes i forhold til beslutningsprocessen. Jo fjernere i tid både før og efter beslutningsprocessens klimaks, jo videre er ytringsfriheden.

Redegørelsen konkluderer, at beskrivelsen af de ovennævnte grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed viser, at der ikke kan fastlægges en præcis, almengyldig og let kendelig grænse. Afgørelsen i det enkelte tilfælde vil bero på en afvejning af en række momenter, hvis vægt kan variere meget efter den konkrete situation. Det anføres ligeledes, at denne retstilstand ”vistnok er uundgåelig” på dette område.

3.1.3.3. Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF’ere, afgivet af professor Lars Nordskov Nielsen

Foranlediget af en debat om offentligt ansattes ytringsfrihed i DJØF’s repræsentantskab anmodede DJØF professor Lars Nordskov Nielsen om at udarbejde et responsum vedrørende dette emne.

Lars Nordskov Nielsen afgav i oktober 1987 det pågældende responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed. Redegørelsen omfatter både overenskomstansatte DJØF’ere og tjenestemænd.

Redegørelsen er afgrænset til at omfatte offentligt ansattes udtalelser, der er mere eller mindre kritiske i forhold til foresatte eller den styrelse, hvori de pågældende er ansat. Redegørelsen er endvidere afgrænset

til at omfatte offentligt ansattes ytringsfrihed vedrørende forhold, der falder inden for deres arbejdsområde. Det anføres i den forbindelse, at der ikke er særlige problemer forbundet med ansattes deltagelse i den offentlige debat om emner, der ikke tilhører deres arbejdsområde.

Redegørelsen behandler endvidere ikke spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, når de optræder på deres styrelses vegne. Det anføres, at det her principielt ikke betvivles, at det er styrelsen/ledelsen, der bestemmer, om de pågældende ansatte har kompetence til at udtale sig på styrelsens vegne, og i bekræftende fald, hvad de kan udtale på styrelsens vegne.

Redegørelsen tager sigte på at beskrive, i hvilket omfang der gælder begrænsninger i ytringsfriheden ud over de begrænsninger, der følger af de helt generelle begrænsninger som reglerne om freds- og ærekrænkelser og de særlige begrænsninger for offentligt ansatte, der følger af reglerne om tavshedspligt.

Endelig omfatter redegørelsen både spørgsmålet om, hvilke ytringer der kan betegnes som ”tjenesteforseelser” eller ”retsstridige”, og spørgsmålet om, hvorvidt retmæssige (lovlige) ytringer kan give grundlag for skønmæssige afgørelser fra ansættelsesmyndighedens side ved udøvelsen af ledelsesreaktioner (ændringer i arbejdsopgaver, afslag på avancement og afskedigelse).

En ytring kan efter Lars Nordskov Niensens sprog- og begrebsbrug alene betegnes som ”retsstridig”, hvis den udgør en tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet og derfor kan udløse ”ansvarsreaktioner”, herunder straf og disciplinæransvar. I det omfang en ytring er en tjenesteforseelse, kan den også tillægges betydning ved udøvelse af ledelsesreaktioner. Herudover er ytringen lovlig og kan ikke isoleret udgøre eller virke som et negativt led i grundlaget for anvendelse af ledelsesreaktioner. Lars Nordskov Niensens definition af den retsstridige ytring er således noget snævrere end den definition, som anvendes af Bent Christensen. Til gengæld anerkender Lars Nordskov Nielsen i vidt omfang, at lovlige ytringers følgevirkninger kan danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

Det anføres indledningsvis i redegørelsen, at grundlovens § 77 principielt omfatter offentligt ansatte. Dette medfører, at der ikke – heller ikke ved lov – kan indføres ordninger, der indebærer censur eller andre forebyggende foranstaltninger (den formelle ytringsfrihed). Der kan således ikke indføres ordninger, hvorefter offentligt ansatte ikke må udtale sig offentligt (inden for et givet arbejdsområde) uden først at have indhentet ledelsens tilladelse. Ligeledes antages det, at en ordning, hvorefter ansatte inden offentliggørelse skal forelægge manuskripter for ledelsen til orientering, næppe heller kan indføres.

For så vidt angår spørgsmålet om betydningen af grundlovens § 77 for fastlæggelse af grundlaget for begrænsninger i den materielle ytringsfrihed antages det, at det ikke følger af § 77, at begrænsninger i den materielle ytringsfrihed kun kan ske ved lov eller med hjemmel i lov. Begrænsninger kan således følge af almindelige uskrevne retsregler eller forholdets natur.

Det antages derimod, at det følger af den værdisætning af ytringsfriheden, som grundlovens § 77 er udtryk for, at begrænsninger i den materielle ytringsfrihed kun kan antages at foreligge, hvis begrænsningen fortolkningsmæssigt har et forholdsvist sikkert grundlag.

Det antages i den forbindelse, at offentligt ansattes ytringsfrihed ikke kan begrænses ved tjenestebefalinger, der alene er udstedt med henvisning til et over/underordningsforhold. Sådanne tjenestebefalinger kan præcisere begrænsninger, der i forvejen følger direkte af almindelige regler (lovbestemmelser eller retsgrundsætninger), men begrænsninger herudover kan ikke gennemføres ved tjenestebefalinger.

Herudover vil den værdisætning, som grundlovens § 77 er udtryk for, have den betydning, at afgørelsesmyndigheden i forbindelse med skønsmæssige afgørelser har pligt til at inddrage hensynet til ytringsfriheden og til at tillægge dette hensyn en betydelig vægt.

Redegørelsen sonderer mellem 1) de begrænsninger, hvis tilsidesættelse kan anses for en tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet med navnlig straf- eller disciplinæransvar til følge og 2) de videregående begrænsninger, hvorefter retmæssige ytringer kan

give grundlag for skønsmæssige afgørelser fra ansættelsesmyndighedens side ved udøvelsen af ledelsesreaktioner.

For så vidt angår de begrænsninger, hvis tilsidesættelse kan anses for en tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet med ”ansvarsreaktioner” til følge, herunder straf- eller disciplinæransvar, antages det, at offentligt ansattes materielle ytringsfrihed – bortset fra reglerne om tavshedspligt og om freds- og ærekrænkelser – stort set ikke er undergivet begrænsninger. Offentligt ansattes ytringer kan således i almindelighed ikke indebære en tjenesteforseelse/misligholdelse.

Det anføres dog i redegørelsen, at der gælder visse snævre begrænsninger.

Det antages således i redegørelsen, at det vil være en tjenesteforseelse/misligholdelse, hvis den ansatte i sin udtalelse fremkommer med bevidst urigtige (faktiske) oplysninger om væsentlige forhold. Lars Nordskov Nielsen er i den forbindelse tilbøjelig til at mene, at dette også gælder fremsættelse af groft urigtige påstande, som den ansatte har troet på, fordi den pågældende ikke har undersøgt forholdet tilstrækkeligt.

Tilsvarende vil ifølge redegørelsen formentlig gælde, hvis den kritik (vurdering) som fremsættes – for at give mening – forudsætter nogle faktiske forhold, og disse forhold ikke foreligger.

Det antages endvidere principielt, at en kritisk vurdering uden at være injurierende kan være så grov i sin form – i forhold til det grundlag, den fremsættes på – at der foreligger en tjenesteforseelse/misligholdelse.

Når offentligt ansatte udtaler sig som privatpersoner, anføres det i redegørelsen, at de har pligt til at gøre det klart, at de udtaler sig som privatpersoner og ikke på institutionens vegne. Tilsidesættelse af denne pligt kan være en tjenesteforseelse/misligholdelse. I tilfælde, hvor den ansatte i forbindelse med tjenesten udtaler sig på institutionens vegne, antages det, at ledelsen må kunne præcisere, at den ikke ønsker, at den ansatte samtidig hermed tilføjer vedkommendes egen af-

vigende personlige opfattelse. Tilsidesættelse af en sådan præcisering må kunne være en tjenesteforseelse/misligholdelse.

Endelig antages det, at der som en refleksvirkning af tavshedspligten, vil kunne foreligge en tjenesteforseelse/misligholdelse, såfremt den ansatte som privatperson skriver en artikel eller lignende, hvis indhold helt eller delvis svarer til indholdet af et dokument, der er undergivet tavshedspligt. Afgørende er ifølge redegørelsen, at offentliggørelse af det nævnte indhold kombineret med kendskab til den pågældendes ansættelsessted reelt kan fungere som en krænkelse af tavshedspligten.

Når der bortses fra disse undtagelser, vil offentligt ansattes ytringer være retmæssige (ikke tjenesteforseelse/misligholdelse). Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt sådanne ytringer kan give grundlag for afgørelser fra ansættelsesmyndighedens side ved udøvelsen af ledelsesreaktioner, påpeges det i redegørelsen, at sådanne afgørelser beror på et skøn. Skønnet skal udøves ved afvejning af en række forskellige hensyn, og der kan i lighed med andre skønsmæssige afgørelser opstilles regler for, hvilke hensyn der ikke må inddrages (ulovlige, usaglige eller uvedkommende). Endvidere kan der opstilles regler for, hvilke af de lovlige hensyn der skal inddrages, og hvorledes afvejningen mellem de forskellige lovlige hensyn skal foretages.

Det anføres i den sammenhæng, at der naturligvis ikke kan anlægges den betragtning, at ytringens retmæssighed udelukker dens anvendelse som en del af grundlaget for afgørelsen om anvendelse af ledelsesreaktioner. Det gælder generelt, at en offentligt ansat på grund af forhold, der vedrører den pågældende, kan nægtes advancement, flyttes til andet arbejde eller afskediges, selv om den pågældende ikke har begået noget retsstridigt.

Det antages dog i redegørelsen, at en offentligt ansats retmæssige ytringer ikke som isoleret forhold kan udgøre eller virke som et negativt led i grundlaget for anvendelse af de omtalte ledelsesreaktioner. Det påpeges, at der ikke ligger så meget i denne antagelse, men at den dog medfører, at ledelsen ikke, blot fordi en udtalelse fra en ansat har generet ledelsen, kan anvende de omtalte ledelsesreaktioner som en "straf" herfor. Ledelsesreaktionerne må anvendes ud fra en vurdering af den pågældendes egnethed (i vid forstand) i et fortsat forløb.

Ud fra denne betragtning er det således principielt aldrig ytringen som sådan, men dens eventuelle følgevirkninger, der kan begrunde anvendelse af de negative ledelsesreaktioner.

Dette synspunkt adskiller sig principielt fra den opfattelse, Bent Christensen gav udtryk for i sit responsum. I realiteten er forskellen dog næppe så stor, idet de af Bent Christensen opstillede variabler synes tæt knyttede til netop spørgsmålet om ytringens følgevirkninger.

De omtalte følgevirkninger vil typisk enten være samarbejdsvanskeligheder i den ansattes egen enhed, typisk i det kontor, hvor den pågældende fungerer, samarbejdsvanskeligheder mellem den styrelse, hvor den pågældende er ansat, og andre styrelser eller organisationer eller samarbejdsvanskeligheder mellem den ansatte og den pågældendes kritiserede administrative eller politiske overordnede.

Anvendelse af de negative ledelsesreaktioner er ifølge redegørelsen i sådanne tilfælde undergivet to principielle, men temmelig upræcise, begrænsninger.

For det første skal det forhold, at årsagen til samarbejdsvanskelighederne er affødt af den ansattes retmæssige anvendelse af sin ytringsfrihed, inddrages som et modhensyn i afvejningen af, om ledelsesreaktionerne skal udøves. Dette modhensyn skal tillige i almindelighed tillægges betydelig vægt ved afvejningen.

For det andet medfører det almindeligt anerkendte forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at de omtalte ledelsesreaktioner ikke kan benyttes, hvis de er unødvendige for at løse de foreliggende problemer, der eventuelt kan løses på en anden måde. Herudover må de mindre indgribende foranstaltninger anvendes forud for de mere indgribende. Kan problemerne således f.eks. løses ved ændring i arbejdsopgaverne, kan der ikke ske afskedigelse.

Lars Nordskov Nielsen anfører afslutningsvis, at problemet med den manglende deltagelse i den offentlige debat fra offentligt ansattes side efter hans vurdering er et forholdsvis begrænset problem ud fra en juridisk betragtning. Efter hans vurdering holder de fleste ansatte sig tilbage på grund af solidaritet med ansættelsesstedet, eller fordi de

kommer af med deres synspunkter i det daglige arbejde. Nogle afholder sig naturligvis også fra at udtale sig offentligt på grund af mulige følger (selvcensur), men disse følger har ifølge Lars Nordskov Nielsen typisk meget lidt med retsregler at gøre. Lars Nordskov Nielsen anfører i den forbindelse, at retsreglers betydning for offentligt ansattes reelle ytringsfrihed under alle omstændigheder vil være forholdsvis begrænsede. I stedet peges på vigtigheden af ”friere” organisatoriske former, ledelsesstil og virksomhedskultur mv.

3.1.3.4. Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993

I september 1993 afgav en arbejdsgruppe nedsat af DJØF en betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration. Arbejdsgruppen havde ifølge kommissoriet bl.a. til opgave at undersøge, om der kan fastsættes fagligt etiske regler gældende for alle DJØF's medlemmer.

Arbejdsgruppen, der havde Lars Nordskov Nielsen som formand, afholdt en række høringer med deltagelse af forskellige DJØF-grupper mv. Formålet med høringerne var at få samlet et erfaringsmateriale om etiske konfliktsituationer og på grundlag heraf udarbejde et praktisk orienteret problemkatalog.

For så vidt angår gældende ret i relation til offentligt ansattes ytringsfrihed henholder arbejdsgruppen sig i vidt omfang til Lars Nordskov Niensens responsum fra 1987. Med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang offentligt ansattes ytringer kan være en tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet tilføjer arbejdsgruppen dog, at den er tilbøjelig til at mene, at der foreligger en tjenesteforseelse, hvis ”de højeste embedsmænd” samt andre, der i væsentligt omfang medvirker i en ministeropgave mv. i ”politisk relevante sager” (f.eks. udarbejdelse af lovforslag eller budgetforslag) samtidig eller i nær sammenhæng dermed, ved offentlige udtalelser modarbejder den løsning, de selv ved loyalt medarbejderskab har hjulpet ministeren mv. frem til.

Med hensyn til det indsamlede erfaringsmateriale om områdets faktiske tilstand var det den almindelige opfattelse både blandt de stats- og kommunalt ansatte, som deltog i høringerne, at offentligt ansattes juridiske ytringsfrihed faktisk ikke benyttes i praksis. Det var den gennemgående opfattelse, at der overalt i administrationen gjaldt en uskreven regel om, at det ikke var tilladt at udtale sig kritisk om sit arbejdsområde eller sin myndighed. Dette gjaldt også, selvom man udtalte sig som privatperson. De fleste steder var det sædvanligt, at udkast til artikler mv. i eget navn på forhånd blev forevist eller drøftet med nærmeste overordnede. Det var endvidere et gennemgående træk under høringerne, at høringsdeltagerne accepterede den faktiske tilstand på området.

Arbejdsgruppen fandt ikke at have et sikkert grundlag for at udtale sig om årsagerne til denne holdning, men anfører, at den formentlig afspejler en mindre kritisk indstilling hos offentligt ansatte eller større tilbøjelighed til identifikation og dermed demonstration af loyalitet over for vedkommende institution og dens ledelse. Det anføres endvidere, at mange offentligt ansatte formentlig foretrækker at deltage i interne diskussioner frem for at deltage i den offentlige debat, og at det i givet fald formentlig foretrækkes, at offentlig kritik sker gennem de ansattes organisationer.

For så vidt angår spørgsmålet om styrkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed konkluderer arbejdsgruppen, at løsningen næppe er udformning af nye retsregler om ytringsfrihedens grænser, og at en forventning om, at retstilstanden ville kunne klargøres i nye lovregler, næppe er berettiget. Arbejdsgruppen finder dog, at en bedre formidling af den gældende retstilstand givetvis er ønskelig.

Arbejdsgruppen er således af den opfattelse, at den væsentligste barriere for offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat ligger i deres ansættelsesretlige status. På den baggrund finder arbejdsgruppen, at der er behov for en styrkelse af de ansattes ansættelsesretlige stilling, herunder en sanering af praksis vedrørende grundlaget for og procesmåden ved anvendelse af ansættelsesretlige reaktioner, navnlig anvendelse af disse på grundlag af påståede samarbejdsvanskeligheder.

3.1.3.5. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed er behandlet af professor Henrik Zahle i Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder, side 108-121.

Henrik Zahle anfører indledningsvis, at offentligt ansattes ytringsfrihed er beskyttet af grundlovens § 77. Beskyttelsen gælder imidlertid kun for private ytringer, det vil sige ytringer, som den ansatte fremsætter på egne vegne. Ved fremsættelse af ytringer på ansættelsesmyndighedens vegne er den ansatte underlagt de instruktionsbeføjelser, der tilkommer myndighedens ledelse.

For så vidt angår den formelle ytringsfrihed anfører Henrik Zahle, at en myndighed ikke kan stille krav om, at private ytringer på forhånd skal godkendes af myndighedens ledelse.

Med hensyn til den materielle ytringsfrihed anfører Henrik Zahle, at offentligt ansatte er underlagt de almindelige begrænsninger, som følger af straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser, samt de begrænsninger, der følger af regler om offentligt ansattes tavshedspligt.

I den herefter følgende redegørelse for, hvilke særlige begrænsninger der måtte gælde for offentligt ansattes ytringsfrihed, tages der udgangspunkt i en antagelse om, at ytringsfriheden defineres af, hvorvidt den private ytring kan begrunde en sanktion eller reaktion i forhold til den ansattes nuværende stilling. Spørgsmålet om fremtidige muligheder med henblik på andre stillinger omfattes derimod ikke.

Henrik Zahle forholder sig generelt kritisk til det synspunkt, som Bent Christensen anfører i sit responsum fra 1980, om at hensynet til den politiske og institutionelle beslutningsproces kan medføre begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Henrik Zahle anfører bl.a., at den offentligt ansattes ytringsfrihed ikke kan bero på en afvejning af hensynet til den offentlige debat over for et hensyn til den politisk eller institutionelle beslutningsproces, idet dette i et demokratisk samfund er to sider af samme sag.

Det anføres herefter, at begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed i almindelighed kun gælder for centralt placerede medarbejdere, der rådgiver den besluttende del af myndigheden. Det anføres endvidere, at ansatte i myndigheder eller afdelinger, der trues af nedskæringer, antages at have en vidtgående frihed til at ytre sig. En tilsvarende vidtgående adgang antages at gælde med hensyn til ytringer om myndighedens servicestandard for patienter og klienter samt myndighedens præstationer i øvrigt.

Henrik Zahle anfører herefter, at hvis en offentligt ansat ytringer ligger inden for grænserne af dennes ytringsfrihed, kan ledelsen ikke reagere med negative sanktioner eller ledelsesreaktioner i øvrigt, alene på baggrund af ytringens fremsættelse. Samarbejdsvanskeligheder, der er opstået som følge af ytringerne, kan dog begrunde anvendelsen af negative ledelsesreaktioner. Sådanne samarbejdsvanskeligheder skal dog underbygges og stå i rimeligt forhold til vanskelighederne.

3.1.3.6. Retspraksis

Der findes kun i meget begrænset omfang trykt retspraksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det kan dog nævnes, at Højesteret i *U 1998.894 H*, tog stilling til spørgsmålet om begrænsninger i ytringsfriheden i forbindelse med ytringer, der fremsættes på ansættelsesmyndighedens vegne.

Sagen omhandlede en præst, der havde deltaget i en demonstration mod fri abort iført præstekjole. Han havde i den anledning modtaget et pålæg fra sin tilsynsførende biskop, om at han ikke fremover måtte bære præstekjole under lignende demonstrationer. Pålægget indeholdt ikke et forbud mod at deltage i demonstrationer, men alene et påbud om ikke at bære præstekjole i sådanne sammenhænge, idet dette kom til at fremstå, som om præsten udtalte sig på kirkens vegne. Selvom pålægget var blevet indskærpet den pågældende, deltog han i endnu en demonstration mod fri abort iført præstekjole. For dette meddelte Kirkeministeriet ham en irettesættelse efter tjenestemandslovens § 24.

Højesteret fandt, at præsten havde begået en tjenesteforseelse ved ikke at efterleve påbuddet, og at irettesættelsen derfor havde været berettiget. Grundlovens § 77 var ikke påberåbt under sagen.

Østre Landsret har i *U 2005.1089/2 Ø* taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en kommunalt ansat skoleinspektør kunne tjenestefritages på grund af et læserbrev, der indeholdt kritik af formanden for Børne- og Kulturvalget. Læserbrevet blev bragt i forbindelse med en debat om kommunens skolestruktur. I læserbrevet underskrev den pågældende sig som skoleinspektør ved den pågældende skole.

Kommunen tjenestefritog skoleinspektøren foreløbigt, indtil kommunens økonomiudvalg havde taget stilling til spørgsmålet om indledning af tjenstligt forhør og disciplinærfølgning. Som begrundelse for den foreløbige tjenestefritagelse henviste kommunen til, at skoleinspektøren havde udtalt sig til pressen på en i forhold til kommunen illoyal måde. På et senere byrådsmøde besluttede kommunen sig for, at der ikke skulle indledes disciplinærfølgning, men at tjenestefritagelsen skulle opretholdes, indtil den pågældende kort herefter gik på pension.

Kommunen anførte under sagens behandling, at de to beslutninger om tjenestefritagelse var begrundet i ledelsesmæssige overvejelser, herunder hensynet til at sikre ro omkring den politiske beslutningsproces om den fremtidige skolestruktur og loyal medvirken til gennemførelsen heraf samt hensynet til at undgå samarbejdsvanskeligheder i den forbindelse.

Landsretten fandt, at den pågældende ved i læserbrevet at anvende sin stillingsbetegnelse og angivelse af tjenestested havde tilkendegivet, at han i indlægget udtalte sig i sin egenskab som skoleleder i kommunen. Landsretten udtalte herefter, at ledelsesretten, der hjemlede kommunen adgang til at tjenestefritage den pågældende, konkret måtte vurderes i sammenhæng med kommunens forpligtelse til saglig forvaltning. Under henvisning til karakteren af det omhandlede læserbrev, der af Landsretten blev betegnet som polemisk og ikke sagligt oplysende, fandt Landsretten ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn, hvorefter tjenestefritagelsen var nødvendig i perioden indtil kommu-

nen havde truffet beslutning om eventuel iværksættelse af disciplinærforfølgning.

Landsretten fandt imidlertid, at det påhvilede kommunen at godtgøre, at tjenestefritagelsen kunne opretholdes, efter at kommunen havde truffet beslutning om ikke at iværksætte disciplinærforfølgning, herunder at der forelå samarbejdsvanskeligheder mv. i et omfang, der kunne begrunde, at den pågældende ikke kunne genoptage sit arbejde indtil pensionering. Landsretten fandt ikke, at kommunen havde godtgjort dette, hvorfor den fortsatte tjenestefritagelse ikke fandtes berettiget. Den pågældende skoleinspektør blev tilkendt en godtgørelse på 15.000 kr.

Som eksempler på nyere retspraksis vedrørende anvendelse af negative ledelsesreaktioner på grund af samarbejdsvanskeligheder kan endvidere nævnes *U 2002.1269 H* og *U 2003.1660 H*, der dog ikke vedrører samarbejdsvanskeligheder opstået på baggrund af en offentligt ansats ytringer. Sagerne illustrerer imidlertid domstolenes generelle vurdering af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund.

I *U 2002.1269 H*, var A, der var en 61-årig kommunalt ansat viceskoleinspektør, blevet afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder i medfør af tjenestemandslovens § 28 med ret til fuld pension. A havde nedlagt påstand om, at afskedigelsen var ugyldig bl.a. under henvisning til, at kommunen ikke havde godtgjort, at samarbejdsvanskelighederne var betydelige, eller at årsagen til vanskelighederne (inklusiv hovedskylden) kunne tilskrives ham. Det blev endvidere anført, at kommunen ikke havde tilstræbt at løse problemerne ved mindre indgribende midler, og at kommunen derved havde tilsidesat proportionalitetsprincippet.

Højesteret fandt, at det efter bevisførelsen kunne lægges til grund, at der var betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem A og skoleinspektøren ved den pågældende skole, ligesom der var betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem A og de ansatte ved skolen samt skoleforvaltningen, og at disse samarbejdsvanskeligheder hovedsageligt kunne tilskrives A. Højesteret fandt endvidere, at afskedigelsen ikke havde været et uforholdsmæssigt skridt, idet anden arbejdsmæssig

placering af A efter samarbejdsvanskelighedernes karakter og omfang ikke var mulig.

I *U 2003.1660 H*, blev A, der var pædagogmedhjælper i en kommunal børneinstitution, tjenestefritaget efter indgivelse af politianmeldelse mod ham for seksuelle overgreb på et barn i institutionen. Efterforskningen, der tillige omfattede fire yderligere anmeldelser, blev sluttet uden tiltalerejsning, og det var hensigten, at A, som havde personalets opbakning, skulle vende tilbage til institutionen. Der blev imidlertid indgivet nye politianmeldelser, og A blev sigtet. Omkring 50 pct. af børnene blev udmeldt af institutionen, og efter nogle møder med bl.a. forældrene afskedigede kommunen A. Sigtelsen mod A blev senere frafaldet.

Højesteret fandt, at afskedigelsen ikke var begrundet i selve sigtelsen, men i at det efter reaktionerne fra forældrene var umuligt at genetablere den fornødne tillid mellem A og de kommunale børneinstitutioners forældre. Det var derfor uanset straffesagens udfald umuligt, at A kunne vende tilbage til institutionen eller få en stilling i en anden børneinstitution.

Højesteret udtalte herefter, at i en sag som den foreliggende indebærer proportionalitetsprincippet, at den ansatte i videst muligt omfang skal søges genplaceret i en anden stilling i kommunen, eventuelt uden for afdelingen for børn og unge, således at afgørelsen ikke kan opfattes som en stillingtagen til skyldsspørgsmålet. Kommunen havde ikke undersøgt mulighederne for omplacering uden for afdelingen for børn og unge, og A fik derfor en skønsmæssigt fastsat godtgørelse på 30.000 kr.

3.1.3.7. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har oprindeligt indtaget en meget forsigtig holdning til spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed. Nyere praksis – der dog er relativ sparsom – har imidlertid udviklet sig i retning af en stigende beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Sagen *Vogt v. Tyskland* 26/9 1995 omhandlede en offentligt ansat skolelærerinde, der havde undervist på folkeskoleniveau i 4 år uden klager fra forældre eller andre. Lærerinden blev afskediget, fordi hun nægtede at tage afstand fra det lovlige kommunistiske parti, som hun var aktivt medlem af. Myndighederne havde begrundet afskedigelsen med, at lærerinden som følge af medlemskabet ikke levede op til lovgivningens krav om offentligt ansattes loyalitetspligt over for landets forfatning.

EMD anfører generelt, at offentligt ansatte ikke falder uden for anvendelsesområdet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (præmis 43). EMD anfører videre, at også offentligt ansattes ytringsfrihed er beskyttet af artikel 10, men at det kan være berettiget at pålægge ansatte særlige begrænsninger på grund af den diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet (præmis 53).

Ved den herefter følgende konkrete vurdering af, om indgrebet kunne anses for nødvendigt i et demokratisk samfund, fandt EMD, at dette ikke var tilfældet. Der blev i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at lærerinden ikke var blevet beskyldt for at have misbrugt sin stilling til politisk indoktrinering. EMD fandt således, at artikel 10 i den konkrete sag var blevet krænket.

Sagen *Ahmed mfl. v. Storbritannien* 2/9 1998 omhandlede fire lokalt (kommunalt) ansatte embedsmænd, der havde været nødt til at opgive forskellige politisk prægede aktiviteter for at beholde deres arbejde. Baggrunden herfor var en lov, som forbød højerestående embedsmænd og embedsmænd, der på jævnlig basis rådgav den politisk valgte del af lokalstyret, at deltage i forskellige politiske aktiviteter.

Den pågældende lov forbød de omhandlede embedsmænd at opstille som kandidater til valg til Underhuset (House of Commons), Europa-parlamentet og ethvert lokalstyre. Det var endvidere ikke tilladt at tage aktivt del i valgkampagnerne i forbindelse med de nævnte valg som ”stemmefisker” (election agent or canvasser). Loven forbød ikke medlemskab af et politisk parti, men det var ikke tilladt at have poster inden for et politisk parti, der indebar deltagelse i den generelle ledelse af partiet eller en af dets afdelinger, samt poster, hvor den pågældende repræsenterede partiet over for andre. Loven forbød endvidere gene-

relt de pågældende embedsmænd at fremsætte ytringer (f.eks. i artikler), der havde det klare formål at påvirke offentlighedens støtte til et bestemt politisk parti.

De af loven omfattede embedsmænd udgjorde ca. 2 % af de offentligt ansatte på lokalt plan.

EMD anfører i lighed med *Vogt v. Tyskland*, at offentligt ansattes ytringsfrihed også er beskyttet af artikel 10, men at det kan være berettiget at pålægge ansatte særlige begrænsninger på grund af den diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet (præmis 41 og 56).

EMD noterede sig, at det engelske lokalstyresystem gennem lang tid har bygget på et system, hvor den politisk valgte ledelse bliver bistået og rådgivet af faste, upolitiske embedsmænd. Dette system fordrer et loyalitetsforhold, hvor den politisk valgte ledelse har ret til at forvente, at dens rådgivere er politisk neutrale i deres rådgivningsfunktioner. Offentligheden har ligeledes en ret til at forvente, at den politiske ledelse, som den har valgt, ikke af de faste, upolitiske embedsmænd forhindres i at gennemføre dens politik. Formålet med den pågældende lov var at opretholde dette system samt sikre dets effektivitet (præmis 53).

EMD fandt, at sikring af et effektivt lokalt demokrati var et lovligt hensyn efter artikel 10, stk. 2, og at indgrebet i den konkrete sag kunne anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. EMD fandt således ikke, at artikel 10 var blevet krænket.

Sagen *Wille v. Lichtenstein 28/10 1999* omhandlede prinsen af Liechtensteins indgriben, der forhindrede klagerens fortsatte ansættelse som præsident for forvaltningsdomstolen. Klageren havde under en offentlig forelæsning fremsat nogle kontroversielle synspunkter om prinsen af Liechtensteins forfatningsretlige stilling. På grund af udtalelserne afslog prinsen at genudnævne dommeren.

EMD anførte, at højtplacerede myndighedspersoner er underlagt særlige begrænsninger i deres ytringsfrihed, og at det kan forventes, at offentligt ansatte ved domstolene udviser tilbageholdenhed med deres

offentlige udtalelser i tilfælde, hvor der vil kunne sættes spørgsmålstegn ved den autoritet og upartiskhed, der forbindes med stillingen (præmis 64). Der var således tale om et lovligt hensyn efter artikel 10, stk. 2.

EMD fandt imidlertid, at indgrebet i den konkrete sag ikke havde været nødvendigt i et demokratisk samfund. EMD lagde vægt på, at udtalelserne ikke kunne antages at have indflydelse på udførelsen af hvervet som retspræsident (præmis 69), og at udtalelserne var udtryk for et rimeligt forfatningsretligt standpunkt, som desuden hverken vedrørte en verserende retssag, rummede alvorlig kritik af enkeltpersoner og institutioner eller fornærmede nogen højtstående myndighedsperson (præmis 67). EMD fandt på den baggrund, at artikel 10 var blevet krænket.

Det følger af de ovenfor refererede domme, at EMD anerkender, at også offentligt ansatte har ret til ytringsfrihed, men at det kan være berettiget at pålægge ansatte særlige begrænsninger på grund af den såkaldte diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet.

Det er ikke i de pågældende domme eller litteraturen i øvrigt mere generelt fastlagt, hvilket indhold begrebet ”diskretionsforpligtelse” (”obligation de réserve”, ”duty of discretion”) nærmere har. På baggrund af de omtalte domme synes der dog at ligge i begrebet, at EMD finder, at der kan kræves en form for loyalitet af offentligt ansatte, således at de pågældende ansættelsesmyndigheders beslutningsproces og daglige forvaltning ikke unødigt undermineres af de ansattes ytringer. Offentligt ansatte har således en forpligtelse til efter omstændighederne at udvise en passende form for neutralitet ved deres optræden og ytringer.

Navnlig sagen *Ahmed mfl. v. Storbritannien* synes at vise, at EMD lægger en ikke ubetydelig vægt på hensynet til ansættelsesmyndighedens interesser i relation til myndighedens beslutningsproces og daglige forvaltning. De indskrænkninger, der blev accepteret i den pågældende sag, går betydeligt videre end, hvad man ville acceptere efter dansk praksis.

3.1.3.8. Praksis fra Folketingets Ombudsmand

Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er i det væsentlige udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand. Dette afspejles af det store antal sager, hvor ombudsmanden har beskæftiget sig med spørgsmålet, samt det faktum, at der som nævnt i afsnit 3.1.3.6. kun i meget begrænset omfang findes trykt retspraksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Som tidligere nævnt har den omfattende ombudsmandspraksis bidraget til en betydelig afklaring af retstilstanden.

For så vidt angår spørgsmålet om den formelle ytringsfrihed, har ombudsmanden i *FOB 1982.199* udtalt, at censurforbuddet i grundlovens § 77 også gælder i relation til udtalelser, som offentligt ansatte fremsætter på egne vegne. I den omhandlede sag havde Miljøstyrelsens direktør udstedt et forbud til de ansatte ved styrelsens havforureningslaboratorium mod at udtale sig om forureningen af Hjarbæk Fjord, medmindre dette skete efter forudgående aftale med det ansvarlige kontor i Miljøstyrelsen.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke – end ikke ved lov – kan gennemføres en ordning, hvorefter offentligt ansatte forpligtes til at forevise eller på anden måde at indhente forudgående tilladelse fra ledelsen til en påtænkt offentliggørelse af et indlæg i den offentlige debat. Ombudsmanden tilføjede, at dette ”naturligvis” ikke gjaldt fremsættelse af udtalelser, der fremsættes eller påtænkes fremsat på vegne af den myndighed, som den ansatte er tilknyttet.

Efter en gennemgang af sagen fandt ombudsmanden at måtte lægge til grund, at forbuddet alene skulle tillægges betydning for de ansattes adgang til at udtale sig på laboratoriets eller miljøstyrelsens vegne. Ombudsmanden fandt herefter ikke grundlag for at kritisere forbuddet.

I *FOB 1992.330*, der omhandlede en cheflæges udtalelser på et politisk møde om overflytning af en afdeling til et andet sygehus, udtalte ombudsmanden, at ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner (som f.eks. sygehuse) har en i det væsentligste fri adgang til – i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer for offentligt ansattes ytringsfrihed – offentligt at fremlægge synspunkter både på egne og på institutionens vegne. Baggrunden herfor var ifølge om-

budsmanden, at sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af en ansat som privatperson, og udtalelser på myndighedens vegne, i praksis ofte ikke kan gennemføres, for så vidt angår lederen af disse institutioner. Sådanne udtalelser vil ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan, selvom de måtte være ment som private tilkendegivelser.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at den instruktionsadgang, som ledelsen har til at fastlægge retningslinjer for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og indholdet af sådanne udtalelser, kun har betydning, hvis den faktisk er udnyttet i form af udtrykkeligt meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på myndighedens vegne. I den konkrete sag havde amtskommunens centrale ledelse ikke meddelt sygehusledelsen sådanne begrænsninger. Da udtalelserne i øvrigt lå inden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed, burde amtskommunen hverken have kritiseret cheflægen for udtalelserne eller for ikke at have indhentet en forudgående godkendelse.

Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse generelt, at det efter omstændighederne kan være mest hensynsfuldt – uden, at der dog kan opstilles et retligt krav herom – at den ansatte underretter forvaltningen, inden et kritisk indlæg offentliggøres. I den konkrete sag havde synspunktet ingen betydning, idet cheflægen var blevet indkaldt til det politiske møde med under en times varsel.

For så vidt angår fastlæggelse af retningslinjer for kommunikation mellem ledelsen og de ansatte kan der henvises til *FOB 1996.131*. I den pågældende sag havde fem medarbejdere i en kommune fået et tjenstligt pålæg om ikke at rette tjenstlige henvendelser til det politiske system uden eller parallelt med henvendelser til ledelsen. De fem medarbejdere havde sendt et brev til bl.a. borgmesteren, hvori de gjorde indsigelser mod den manglende tildeling af arbejdskraft til deres afdeling. Dette var sket på trods af, at socialdirektøren havde oplyst dem om, at brevet skulle sendes gennem kontorchefen.

Ombudsmanden udtalte generelt, at ledelsen af et administrativt hierarki i offentlige forvaltningsmyndigheder inden for lovgivningens rammer er relativt frit stillet med hensyn til at bestemme, hvordan kommunikationen mellem ansatte og ledelse, herunder den politiske

ledelse, skal foregå. Ombudsmanden bemærkede dog, at denne ret var begrænset af princippet i grundlovens § 77 om de ansattes adgang til at udtale sig som privatpersoner. Retten til at fastlægge retningslinjer for de interne kommunikationsveje gælder således alene med hensyn til ytringer, der fremsættes som led i tjenesten. Retten er endvidere begrænset af den almindelige ulovbestemte rådgivningspligt, der medfører, at visse underordnede har en pligt – eller dog ret – til at orientere om og sige fra over for ordre eller dispositioner, der anses for ulovlige. Rådgivningspligten kan således nødvendiggøre eller legitimere, at fastlagte kommunikationsveje ikke overholdes. Det gav i den konkrete sag ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at kommunen havde fastsat regler, der forpligtede de underordnede til at rette eventuelle tjenstlige henvendelser til det politiske niveau gennem de pågældendes overordnede chefer.

For så vidt angår spørgsmålet om offentligt ansattes rådgivnings- og underretningspligt henvises til afsnit 3.2.2.

Ombudsmanden har bl.a. i *FOB 1991.189* antaget, at offentligt ansatte – når de ytrer sig som privatpersoner om emner, der vedrører deres ansættelsesmyndighed – har pligt til at gøre det klart, at de ikke udtaler sig på myndighedens vegne. I den pågældende sag havde tre medarbejdere i kommunens samarbejdsudvalg udsendt en pressemeddelelse, hvori kommunalbestyrelsens indstilling om at privatisere områderne for rengøring, vask og bevogtning blev skarpt kritiseret. Pressemeddelelsen fremstod – eller kunne nemt opfattes – som om den var udsendt af hovedsamarbejdsudvalget. Ombudsmanden fandt det berettiget, at kommunen havde givet de tre medarbejdere en påtale for ikke i tilstrækkelig grad at have gjort det klart, at de ikke udtalte sig på samarbejdsudvalgets vegne.

I *FOB 1987.237* fandt ombudsmanden anledning til at udtale sig mere generelt om spørgsmålet om grænserne for offentligt ansattes materielle ytringsfrihed. Ombudsmanden henviser stadig i sin nyeste praksis til den nævnte udtalelse.

Ombudsmanden anfører følgende i udtalelsen:

”Det centrale område for mine generelle bemærkninger er offentligt ansattes fremsættelse af personlige meninger og synspunkter i den offentlige debat, f.eks. i form

af læserbreve, artikler og interviewudtalelser mv. Det er naturligvis navnlig udtalelser, som er kritiske i forhold til den myndighed, hvor den pågældende er ansat, som i praksis kan give anledning til konflikter mellem den ansatte og vedkommende myndighed.

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. Det store antal offentligt ansatte taler afgørende imod, at der skulle gælde almindelige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Sådanne begrænsninger ville være uforenelige med de hensyn, der ligger bag grundlovens bestemmelser om den demokratiske styreform og den herved forudsatte materielle ytringsfrihed.

Det er dog antaget, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed. Det er næppe muligt at give en fuldstændig beskrivelse af, hvornår, i hvilket omfang og for hvilke ansatte sådanne særlige begrænsninger gælder. Men der kan anføres nogle hovedsynspunkter:

1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.
2. Ved udtalelse inde for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.
3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.
4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Det følger af det anførte dels, at der kræves særlige, tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentlige ansattes ytringsfrihed, dels, at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.”

Som anført i Lars Nordskov Nielsens responsum, side 12, synes synspunkterne i Bent Christensens responsum i væsentlig grad at have dannet grundlag for ombudsmandsudtalelsen.

Ombudsmanden fandt bl.a. i *FOB 1991.200* anledning til at fremsætte nogle generelle bemærkninger om forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet. Ombudsmanden udtalte i den pågældende sag følgende:

”Den almindelige loyalitet, man som ansat i en kommune eller anden offentlig myndighed, skylder sin arbejdsgiver, kan ikke begrunde, at myndigheden søger at begrænse de ytringer, som den ansatte fremkommer med uden for tjenesten. Det betyder, at myndigheden ikke kan anvende sanktioner eller andre negative reaktioner, der reelt må betragtes som sanktioner, f.eks. afskedigelse, forflyttelse eller advarsel i anledning af de udtalelser, den ansatte fremsætter som privatperson til pressen, uanset om der er tale om udtalelser, der er stærkt kritiske over for den pågældende myndighed. Udgangspunktet er således, at offentligt ansatte har ganske samme ytringsfrihed som andre til at deltage i den offentlige debat. Hensynet til den offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne antages dog i særlige tilfælde at kunne føre til begrænsning af de ansattes ytringsfrihed, jf. mine bemærkninger gengivet i Folketingets Ombudsmands Beretning 1987, s. 237 ff.”

I *FOB 1998.319* fremsatte ombudsmanden endvidere – efter at have henvist til den ovennævnte udtalelse fra 1987 for så vidt angår de særlige begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed – følgende generelle bemærkninger om forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet:

”Desuden antages det, at hensynet til loyalitetspligten over for arbejdsgiver medfører særlige begrænsninger i den ansattes adgang til at fremsætte urigtige oplysninger om sit tjenesteområde og eventuelt også med hensyn til udtalelsernes form. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 129.

Derimod er en offentligt ansat som udgangspunkt berettiget til også at udtale kritik af den pågældende myndighed uden herved at overskride grænserne for sin loyalitetspligt. Loyalitetsforpligtelsen kan således ikke begrunde at den offentlige myndighed som arbejdsgiver prøver at begrænse de udtalelser den ansatte afgiver som privatperson, ud over hvad der følger af ovenstående.”

Ombudsmanden har således givet udtryk for, at den ulovbestemte loyalitetspligt for offentligt ansatte ikke medfører særlige begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed, ud over begrænsninger i adgangen til at fremsætte urigtige oplysninger om sit arbejdsområde og eventuelt også med hensyn til udtalelsernes form. Loyalitetspligten har herudover ikke nogen selvstændig retlig betydning. De særlige begrænsninger, der efter omstændighederne findes i offentligt ansattes adgang til at

ytre sig, kan således alene begrundes i hensynet til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Samme opfattelse af, at loyalitetspligten er uden selvstændig retlig betydning, har Bent Christensen givet udtryk for, jf. ovenfor afsnit 3.1.3.2.

I flere sager har der været rejst spørgsmål om, hvorvidt en myndighed har ret til at forsøge at få de ansatte til ikke at benytte sig af deres ret til ytringsfrihed.

I *FOB 1995.381* havde en socialrådgiver, der tillige var tillidsrepræsentant, i et interview i lokalpressen udtalt sig kritisk om kommunens arbejds- og arbejdsmiljømæssige forhold. Kommunen tildelte den pågældende en irettesættelse herfor. Det fremgik bl.a. af irettesættelsen, at den pågældende socialrådgiver med sine udtalelser til pressen ikke havde levet op til sin pligt som tillidsmand til at fremme rolige og gode arbejdsforhold. Kommunen iværksatte endvidere en række forskellige initiativer med henblik på at præge de ansatte til at afstå fra offentligt at udtale sig kritisk om kommunalbestyrelsens beslutninger.

Under ombudsmandens behandling af sagen udtalte kommunen, at de ansatte efter dens opfattelse ikke bør diskutere beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen i pressen, og at de ansattes ytringsfrihed ikke afskærer ledelsen fra at præge de ansatte i retning af ikke at benytte deres ret til ytringsfrihed, men i stedet at søge problemerne løst internt i myndigheden.

Ombudsmanden fandt, at den tildelte irettesættelse havde været uberettiget, idet den pågældende medarbejder ikke havde overtrådt de retlige grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte endvidere, at han for så vidt ikke var uenig med kommunen i, at ledelsen har ret til at give udtryk for den holdning, at de ansatte bør afstå fra at kommentere kommunalbestyrelsens beslutninger offentligt, og at kommunen har ret til at forsøge at præge de ansattes holdning i denne retning. Det giver dog efter ombudsmandens opfattelse anledning til principielle betænkeligheder, hvis ledelsen af en forvaltningsmyndighed mere systematisk forsøger at påvirke de ansatte til ikke at benytte deres ytringsfrihed. I den udstrækning bestræbelserne udvikler sig til eller kan opfattes som egentligt forbud, vil de være i strid med grundlovens § 77. Ombudsmanden udtalte herefter, at reaktioner fra

ledelsens side i anledning af ansattes udtalelser til pressen efter hans mening må formuleres på en sådan måde, at de ikke opfattes som retlige grænser for ytringsfriheden. Hvis ledelsen ønsker at udtrykke skuffelse over, at eventuelle problemer ikke forinden er forsøgt løst internt, bør det samtidig understreges, at den ansatte har ret til at udtale sig uden en sådan forudgående forelæggelse.

Noget tilsvarende følger af *FOB 1995.422*, hvor to sygeplejersker havde afgivet kritiske udtalelser om arbejdsforholdene på deres afdeling til pressen. Det pågældende amt kritiserede i en pressemeddelelse efterfølgende de to sygeplejersker for ikke at have benyttet sygehusets normale tillidsmands- og ledelsessystem. Ombudsmanden fandt, at de to sygeplejerskers udtalelser havde ligget inden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtaler sig i den forbindelse på linje med den ovennævnte sag og tilføjer, at det efter hans opfattelse heraf følger, at en ledelse så meget desto mere er afskåret fra at kritisere det forhold, at en ansat har valgt at ytre sig offentligt frem for at benytte de interne systemer. Ombudsmanden tilføjer, at han er enig i det ønskelige i, at de ansatte gør ledelsen opmærksom på eventuelle problemer på arbejdspladsen. Herefter udtaler ombudsmanden følgende:

”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 ledelsens inddragelse. Efter min gennemgang af sagen må jeg konstatere at amtet på intet tidspunkt har gjort gældende at de to sygeplejersker skulle have tilsidesat en egentlig forpligtelse til over for ledelsen at gøre opmærksom på væsentlige problemer på arbejdspladsen. Og efter de her foreliggende oplysninger har der da heller ikke været grundlag herfor.

De ansattes almindelige forpligtelse til at gøre ledelsen opmærksom på problemer begrænser imidlertid ikke i sig selv de ansattes ret til ytringsfrihed. Hvis f.eks. en ansat på et sent tidspunkt gennem brug af sin ytringsfrihed gør offentligt opmærksom på problemer på arbejdspladsen, kan ledelsen efter omstændighederne kritisere medarbejderen for ikke på et tidligere tidspunkt at have gjort ledelsen bekendt med problemerne, men ledelsen kan ikke kritisere medarbejderen for at have benyttet sig af sin ytringsfrihed. Og hvis en medarbejder på et tidligt tidspunkt gennem brug af sin ret til ytringsfrihed – i stedet for at benytte tillidsmands- eller ledelsessystemet – gør offentligt opmærksom på problemer på arbejdspladsen, kan ledelsen hverken kritisere medarbejderen for ikke særskilt at have gjort ledelsen opmærksom på problemerne eller for at benytte sig af sin ret til ytringsfrihed. I

begge eksempler forudsætter jeg at medarbejderens udtalelser ligger inden for de almindeligt anerkendte rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed.”

Ombudsmanden har endvidere i enkelte sager taget stilling til, om der for visse ansatte med særlige funktioner gælder henholdsvis særlige begrænsninger i ytringsfriheden eller en særlig vid adgang til ytringsfrihed.

I de tidligere omtalte *FOB 1991.189* og *FOB 1995.381* fandt ombudsmanden efter en gennemgang af bestemmelserne om samarbejde og samarbejdsudvalg i kommunen ikke holdepunkter for, at der skulle gælde en særlig begrænset ytringsfrihed for medlemmer af samarbejdsudvalg eller tillidsrepræsentanter.

For så vidt angår en særlig vid adgang til ytringsfrihed for ledere af relativt selvstændige institutioner henvises til den tidligere omtalte *FOB 1992.330*.

Med hensyn til den almindeligt anerkendte antagelse om, at den ansatte ikke ved sine ytringer er berettiget til at fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit tjenesteområde, har ombudsmanden i den tidligere omtalte *FOB 1995.381* generelt anført, at udgangspunktet må være, at den blotte omstændighed, at en ansats ytringer indeholder ikke fuldt korrekte oplysninger, ikke i sig selv er nok til, at udtalelsen kan anses for retsstridig. Ledelsen har over for sådanne fejl mulighed for at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner. Derimod må udtalelser, der bevidst eller ved grov uagtsomhed på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbar uholdbar vurdering, anses for retsstridige.

I den konkrete sag havde en socialrådgiver bl.a. udtalt, at de ansatte kunne ende med at blive ”stavnsbundne”, idet de – når de søgte andet arbejde – risikerede at blive betragtet som en del af problemet og ikke som problemknusere. Ombudsmanden fandt i øvrigt, at denne udtalelse var udtryk for en vurdering, for hvilken der ikke kunne kræves ”dokumentation”. Ombudsmanden var derfor ikke enig med kommunen i, at disse udtalelser kunne betegnes som ”udokumenterede påstande”.

Med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang ledelsen kan tage hensyn til lovlige ytringer i forbindelse med udøvelse af negative ledelsesreaktioner som f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde eller afskedigelse, anfører ombudsmanden i bl.a. *FOB 1999.524* og *FOB 2000.485*, at lovlige ytringer ikke kan danne grundlag for sanktioner eller andre negative ledelsesreaktioner. I sagen fra 1999 udtaler ombudsmanden samtidig, at det efter hans opfattelse imidlertid ikke kan afvises, at eventuelle samarbejdsvanskeligheder, der er opstået i anledning af lovlige ytringer, i særlige tilfælde kan begrunde anvendelse af negative ledelsesreaktioner. I den pågældende sag fandt ombudsmanden ikke, at de påberåbte samarbejdsvanskeligheder var tilstrækkeligt dokumenterede.

Ombudsmanden har således – i tråd med den opfattelse Lars Nordskov Nielsen gav udtryk for i sit responsum fra 1987 – anerkendt, at følgerne af en lovlig ytring kan danne grundlag for udøvelse af ledelsesreaktioner.

I *FOB 1993.72* udtalte ombudsmanden sig mere generelt om de krav, der må stilles til dokumentation for samarbejdsvanskeligheder, for at samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en afskedigelsesbeslutning. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse følgende:

”Det står fast, at samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en afskedigelse. Retssikkerhedsmæssige hensyn kræver dog, at samarbejdsproblemer ikke uden nærmere kvalifikation påberåbes som grundlag for en afskedigelsesbeslutning. Der kræves for det første, at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne det pågældende ansættelsessted. Der skal endvidere foreligge en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person, der ønskes afskediget, ligesom hovedskylden for problemernes opståen ikke må kunne tilskrives andre personer end den, som søges afskediget. Af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet følger yderligere, at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger samtidig, at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende samarbejdsproblemer er særlig sikkert. Der må således ikke kunne rejses tvivl om, at der rent faktisk har foreligget (uløselige) samarbejdsproblemer af den ovenfor beskrevne karakter.”

Endvidere kan nævnes *FOB 2001.552*, hvor en kommunalt ansat chefpsykolog var blevet afskediget, idet kommunen ikke fandt det muligt at genetablere den fornødne tillid til psykologen. Kommunen havde lagt vægt på psykologens udtalelser til pressen, hvori han bl.a. udtrykte visse liberale holdninger til pædofili. Ombudsmanden udtalte bl.a., at lovlige ytringer ikke i sig selv kan begrunde anvendelse af negative ledelsesreaktioner. Anvendelsen af disse må bygge på andre hensyn, herunder en eventuelt opstået mangel på tillid til den ansatte på grund af den pågældendes lovlige ytringer, forstået som en vurdering af den pågældendes egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver. Forvaltningsmyndigheder er i den forbindelse undergivet de almindelige forvaltningsretlige principper for sagsoplysning og udøvelse af administrativt skøn, herunder officialprincippet, proportionalitetsprincippet og kravet om, at forvaltningen kun må varetage saglige hensyn. Ombudsmanden udtaler herefter, at der på baggrund af de almindelige politiske og demokratiske værdier, der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat, hvori også offentligt ansatte deltager, efter hans opfattelse må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesreaktioner i anledning af en offentlig ansats lovlige ytringer.

For så vidt angår kravene til sagsoplysning og officialprincippet kan nævnes *FOB 2003.590*, hvor en adjunkt – efter at have søgt en lektorstilling ved et universitet – havde kontaktet et professorbedømmelsesudvalg og anført, at en af professoratets ansøgere muligvis havde handlet videnskabeligt uredeligt. Den pågældende professoratsansøger var tillige institutleder på det institut, hvor adjunkten havde søgt ansættelse som lektor. Universitetet tilkendegav herefter over for adjunkten, at det var en forudsætning for ansættelse, at adjunkten gav institutlederen en uforbeholden undskyldning, og at adjunkten over for professorbedømmelsesudvalget beklagede sin henvendelse. Idet adjunkten ikke efterkom disse vilkår, afslog universitetet at ansætte ham. Da der ikke var andre kvalificerede ansøgere, undlod universitetet at besætte stillingen.

Ombudsmanden fandt, at adjunktens henvendelse til professorbedømmelsesudvalget var en lovlig ytring, og udtalte at en lovlig ytring ikke i sig selv kunne begrunde en negativ ledelsesmæssig beslutning i form af afslag på ansættelse. Det kunne dog ikke udelukkes, at en så-

dan beslutning ville kunne være begrundet i ytringens følger virkninger under en eventuel ansættelse.

Spørgsmålet var herefter, om afslaget på ansættelse var berettiget på grund af mulige samarbejdsvanskeligheder under en eventuel ansættelse. Ombudsmanden udtalte, at vilkårene forudsatte, at der var et sagligt grundlag for at stille de pågældende vilkår og tilstrækkelige oplysninger til vurdering heraf, hvilket i dette tilfælde ville sige en sandsynliggørelse af, at der ved ansættelsen af adjunkten ville være en væsentlig risiko for samarbejdsvanskeligheder, og at denne risiko kunne mindskes betydeligt, hvis adjunkten efterkom de opstillede vilkår. Ombudsmanden anførte i sin foreløbige redegørelse, at det muligvis havde været berettiget at opstille de pågældende vilkår, hvis universitetet havde haft indhentet en udtalelse fra institutlederen, som med god saglig grund havde krævet fastsættelse af vilkårene som forudsætning for et fremtidigt samarbejde med adjunkten.

Universitetet oplyste på baggrund af ombudsmandens foreløbige redegørelse, at universitetet havde ført grundige samtaler med institutlederen med henblik på at belyse mulige samarbejdsvanskeligheder, og at det var på dette grundlag, at de pågældende vilkår var blevet stillet. Universitetet havde imidlertid ikke gjort notat om indholdet af disse samtaler. Ombudsmanden fandt denne manglende overholdelse af notatpligten efter offentlighedslovens § 6 kritisabel.

Ombudsmanden udtalte herefter, at han på det foreliggende grundlag ikke havde tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere, om universitetet – efter en samlet vurdering af hele sagsforløbet – havde et tilstrækkeligt sagligt grundlag for ikke at ansætte adjunkten.

Sammenfattende kan det konkluderes, at ombudsmandens praksis hviler på en kombination af synspunkterne i Bent Christensens og Lars Nordskov Nielsens responsa fra henholdsvis 1980 og 1987. Som det bl.a. fremgår af *FOB 1999.524*, *FOB 2001.552* og *FOB 2003.590*, tager Ombudsmanden først stilling til, om ytringen er lovlig med udgangspunkt i de ”variabler”, som Bent Christensen formulerede i sit responsum. Dernæst overvejer ombudsmanden, i tråd med synspunkterne i Lars Nordskov Nielsens responsum, om følgen af en (lovlig) ytring – samarbejdsvanskeligheder – kan danne grundlag for udøvelse

af negative ledelsesreaktioner. Det fremgår dog af *FOB 2001.552*, at ombudsmanden finder, at der må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesreaktioner i anledning af lovlige ytringer.

3.1.3.9. Sammenfatning

Det er vanskeligt at foretage en meget enkel sammenfatning af retstilstanden vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Det skyldes i det væsentligste, at den litteratur og praksis, der findes på området, tegner et billede af en meget nuanceret retstilstand, hvorefter fastlæggelse af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er præget af afvejsninger mellem en række forskellige hensyn og momenter. Denne afvejning beror nødvendigvis på en meget konkret vurdering i det enkelte tilfælde og er præget af den pågældende sags særlige omstændigheder.

På baggrund af ovenstående gennemgang kan retstilstanden vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed dog i hovedtræk sammenfattes således:

Offentligt ansatte er omfattet af grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, og deres ytringsfrihed er således omfattet af den beskyttelse, som følger heraf.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder i almindelighed kun, hvis den ansatte ytrer sig på egne vegne (som privatperson). Ledelsen i en offentlig myndighed kan således fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Ledelsen kan endvidere på tilsvarende måde fastsætte retningslinjer for de interne kommunikationsveje for så vidt angår tjenstlige henvendelser fra ansatte til ledelsen.

Om offentligt ansattes ytringsfrihed kan herefter bemærkes følgende:

For så vidt angår den formelle ytringsfrihed udelukker grundlovens § 77, at offentlige myndigheder kan indføre censur over for deres ansatte. Ledelsen i en offentlig myndighed kan således f.eks. ikke beslutte,

at de ansatte kun må udtale sig til pressen som privatpersoner, hvis ledelsen på forhånd har godkendt udtalelsen.

Med hensyn til offentligt ansattes materielle ytringsfrihed er offentligt ansatte undergivet de samme begrænsninger, som gælder for andre personer, det vil sige straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser. Offentligt ansattes ytringsfrihed er endvidere begrænset af reglerne om tavshedspligt. Disse fremgår, for så vidt angår dansk rets almindelige regler, af straffelovens §§ 152-152f og forvaltningslovens § 27. Offentligt ansatte kan i den forbindelse ikke pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 2. Såkaldte mundkurvscirkulærer kan derfor ikke udstedes.

Herudover gælder der visse særlige grænser for offentligt ansattes adgang til at ytre sig om emner inden for deres arbejdsområde, således at overtrædelse heraf kan have karakter af tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet.

Offentligt ansatte har således pligt til at gøre det klart, at de udtaler sig som privatpersoner og ikke på myndighedens vegne, når de ytrer sig som privatpersoner om emner, der vedrører deres ansættelsesmyndighed.

Offentligt ansatte må endvidere ikke ved deres ytringer give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres ansættelsesområde eller udtrykke en åbenbar uholdbar vurdering. Udtalelser må endvidere ikke fremsættes i en for grov og utilbørlig form.

Herudover kan der efter omstændighederne gælde begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed som følge af hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Disse begrænsninger gælder i praksis kun for en meget lille del af de offentligt ansatte.

Ombudsmanden anfører om disse begrænsninger i *FOB 1987.237* (omtalt i afsnit 3.1.3.8. ovenfor), bl.a. følgende:

- Begrænsningerne vedrører alene udtalelser om sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde.

- Ved sådanne udtalelser har omfanget af den pågældendes medvirken i myndighedens beslutningsproces betydning. Ansatte med funktioner, der ligger langt fra beslutningstagerne – og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen – vil således i almindelighed ikke være underlagt yderligere begrænsninger i deres ytringsfrihed.
- Det har endvidere betydning, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan være snævrere end adgangen til at udtale sig senere.
- Endelig har offentligt ansatte en vidtgående adgang til at udtale sig om ressourcemæssige spørgsmål, hvis spørgsmålet kan have væsentlig betydning for deres fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Hvis en offentligt ansats ytringer efter disse retningslinjer har været lovlige, kan de ikke danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, herunder straf- og disciplinæransvar fra myndighedens side. En lovlig ytring kan heller ikke i sig selv mødes med negative ledelsesreaktioner.

Følggevirkningerne af en lovlig ytring – typisk samarbejdsvanskeligheder – vil dog kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Efter ombudsmandens praksis stilles der dog krav om en vis kvalifikation af sådanne samarbejdsvanskeligheder, før der kan skrides til afskedigelse, herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusive hovedskylden) kan tilskrives den pågældende, og at samarbejdsvanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles der krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag.

Disse krav til kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder har tillige støtte i den generelle retspraksis vedrørende vurderingen af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund, jf. bl.a. fra nyere retspraksis *U 2002.1269* og *U 2003.1660 H*.

For så vidt angår retsvirkningerne af uberettiget afskedigelse henvises nærmere til afsnit 3.3.3. Det fremgår heraf, at uberettiget afskedigelse efter praksis sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation og ikke opretholdelse eller genoprettelse af ansættelsesforholdet.

3.2. Gældende regler om offentligt ansattes meddeleret

Der er ikke i lovgivningen fastsat regler om meddeleret for offentligt ansatte. Begrebet ”meddeleret” er heller ikke behandlet nærmere i den stats- eller forvaltningsretlige litteratur.

Ved meddeleret for offentligt ansatte forstås herefter på baggrund af udvalgets kommissorium og beslutningsforslag B 39 om meddeleret for offentligt ansatte 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.

Meddeleretten indebærer i henhold til beslutningsforslag B 39 endvidere en ret for den offentligt ansatte til at forblive anonym, en beskyttelse mod negative ansættelsesmæssige konsekvenser samt sikring af en økonomisk kompensation, hvis sagen desuagtet får sådanne negative ansættelsesmæssige konsekvenser.

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte er i nogen grad sammenfaldende.

Det centrale ved beskrivelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er de offentligt ansattes meningstilkendegivelser. Offentligt ansatte vil i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler, kunne udtale sig til offentligheden i en form, der har karakter af en meningstilkendegivelse, hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed. For så vidt angår grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed henvises nærmere til afsnit 3.1.

I relation til offentligt ansattes meddeleret er det navnlig spørgsmålet om videregivelse af faktiske oplysninger, der vil være aktuelt. Den begrænsning i offentligt ansattes ytringsfrihed, der følger af reglerne om tavshedspligt, bliver således særlig relevant.

Offentligt ansatte har i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler, ret til at videregive oplysninger om sådanne forhold til pressen, hvis oplysningerne ikke er fortrolige.

Det centrale spørgsmål i relation til offentligt ansattes meddeleret er således, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive fortrolige oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning mv.

I de følgende afsnit redegøres for reglerne om offentligt ansattes ret til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter i de omhandlede tilfælde (afsnit 3.2.1.), ansattes underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer (3.2.2.), retsplejelovens regler om mediernes kildebeskyttelse (afsnit 3.2.3.), reglerne om undersøgelsesforbud (afsnit 3.3.1.), reglerne om beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesmæssige konsekvenser (afsnit 3.3.2.) og reglerne om erstatning ved uberettiget afskedigelse (afsnit 3.3.3.).

3.2.1. Ret til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter

Som ovenfor nævnt er det centrale spørgsmål i relation til offentligt ansattes meddeleret, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive fortrolige oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning mv. Som følge heraf bliver reglerne om tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger derfor særlig relevant.

Dansk rets almindelige regler om tavshedspligt er nærmere beskrevet i kapitel 3, afsnit 3.1.3.1.

Det fremgår heraf, at hovedbestemmelsen om offentligt ansattes tavshedspligt findes i straffelovens § 152. Efter § 152, stk. 1, straffes den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, hvis den pågældende uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger.

Tavshedspligten omfatter alene fortrolige oplysninger. Efter § 152, stk. 3 anses en oplysning for at være fortrolig, når det fremgår af særlige lovbestemmelser, at oplysningen eller bestemte typer af oplysninger er af fortrolig karakter. En oplysning anses endvidere for at være fortrolig, når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Det beror herefter i det væsentligste på normer uden for straffeloven, hvilke offentlige eller private interesser som kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Blandt sådanne normer findes navnlig forvaltningslovens § 27, stk. 1.

Forvaltningslovens § 27, stk. 1, indeholder en opregning af forskellige hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Opregningen er ikke udtømmende, men må antages at dække de fleste hensyn, der kan medføre tavshedspligt. Blandt de hensyn, der ikke er nævnt i bestemmelsen, men som efter omstændighederne kan begrunde tavshedspligt, er hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces.

Vedrørende hensynet til den interne beslutningsproces kan fra praksis nævnes *U 1984.941 H*, hvor borgmesteren i Københavns Magistrats 4. afdeling og en række borgerrepræsentanter havde anlagt sag mod Københavns Kommune og Indenrigsministeriet om tilsidesættelse af en ændring i kommunens styrelsesvedtægt som ulovlig. Under sagen ønskede sagsøger at få indenrigsministeren, en tidligere indenrigsminister og en kontorchef afhørt som vidner. De pågældende skulle bl.a. afgive forklaring om de drøftelser, der havde været ført internt i Indenrigsministeriet. Vidneførelsen blev nægtet under hensyn til de pågældendes tavshedspligt.

Den omstændighed, at et møde i den offentlige forvaltning er blevet afholdt for lukkede døre, betyder ikke i sig selv, at enhver oplysning fra de pågældende møder er omfattet af de ansattes eller de folkevalgtes tavshedspligt, jf. Jon Andersen, Juristen 1988, side 164.

Der kan endvidere henvises til *Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 4 vedrørende forvaltningslovens § 27* (F.T. 1985/86, tillæg B, sp. 239 ff), hvori det anføres, at det i den forvaltningsretlige litteratur er antaget, at en kommunalbestyrelses adgang til at træffe bestemmelse om, hvorvidt en sag skal behandles for lukkede døre, ikke er ensbetydende med, at der også er tavshedspligt. Når en sag efter sit indhold ikke må betragtes som fortrolig, står det ethvert medlem frit for at referere sin egen opfattelse og stillingtagen.

Justitsministeriet anførte endvidere i besvarelsen, at det imidlertid på baggrund af hensynet til den interne beslutningsproces måtte antages, at der er tavshedspligt med hensyn til andre medlemmers udtalelser under lukkede forhandlinger.

Som nævnt ovenfor beror det på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om bl.a. de hensyn, der er nævnt i § 27, stk. 1, kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Oplysninger, der er omfattet af adgangen til aktindsigt, er dog i almindelighed ikke fortrolige.

Som det ligeledes er omtalt i kapitel 3, afsnit 3.1.3.1., indebærer den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal være "uberettiget", jf. straffelovens § 152, stk. 1.

Der foreligger således bl.a. ikke en krænkelse af reglerne om tavshedspligt, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet fornødent samtykke til videregivelsen.

Selv om der ikke foreligger samtykke, vil videregivelse af fortrolige oplysninger efter omstændighederne kunne være berettiget.

I relation til spørgsmålet om en meddelelse for offentligt ansatte skal opmærksomheden særligt henledes på, at straffelovens § 152 e – hvortil der er henvist i forvaltningslovens § 27 – indeholder en bestemmelse om, at tavshedspligten efter straffelovens § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen, og tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

Som omtalt i afsnit 3.1.3.1., er § 152 e udtryk for en angivelse af tilfælde, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger ikke kan anses for uberettiget efter § 152, stk. 1. En videregivelse af fortrolige oplysninger vil således efter omstændighederne også kunne være berettiget i andre tilfælde end de, der er nævnt i § 152 e.

Udtrykket ”åbenbar almeninteresse” i straffelovens § 152 e, nr. 2, henviser til samfundsmæssig interesse. Spørgsmålet om, hvorvidt videregivelsen har været berettiget, skal afgøres efter en konkret vurdering, hvor vigtigheden af formålet med videregivelsen afvejes mod den krænkelse, der er forbundet med videregivelsen af de fortrolige oplysninger.

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.3.1., er retspraksis vedrørende straffelovens § 152 e, nr. 2, sparsom. Endvidere er de tre afgørelser, der er omtalt nærmere i kapitel 3, afsnit 3.1.3.1., meget konkret begrundede. Det er således vanskeligt, at sige noget mere generelt om indholdet af udtrykket ”åbenbar almeninteresse” og den nærmere afvejning af, hvornår videregivelse har været berettiget af hensyn hertil.

Det synes dog at følge af *U 2002.1531 H*, at hindring af strafbare forhold af en vis alvorlig karakter udgør ”åbenbar almeninteresse”. Både Landsretten og Højesteret lagde imidlertid en ikke ubetydelig vægt på, at videregivelsen var sket til formanden for Fondsbørsens bestyrelse. Højesteret tilføjede i den forbindelse, at henvendelsen til formanden for Fondsbørsens bestyrelse måtte sidestilles med anmeldelse til vedkommende myndighed, og at det måtte forventes, at Fondsbørsen ville søge forholdet afklaret ved henvendelse til PFA. Det forekommer umiddelbart tvivlsomt, om sagen havde fået det samme udfald, hvis videregivelsen var sket til en bredere offentlighed, herunder pressen.

I *Østre Landsrets utrykte dom af 23. september 2005* er det fastslået, at den omstændighed, at der er en betydelig offentlig interesse for en sag – herunder, at Folketinget (oppositionen) har stor interesse i at få indsigt i visse oplysninger – ikke i sig selv betyder, at videregivelse af oplysninger vil være berettiget til varetagelse af åbenbar almeninteresse. Landsretten lagde ved sin afgørelse om, at videregivelsen ikke var sket til varetagelse af åbenbar almeninteresse, navnlig vægt på den risiko for skadevirkning, der var forbundet med videregivelsen, og at videregivelsen ikke var sket med henblik på at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke konkret medvirkede til en afdækning af sådanne forhold.

Af *U 2003.1860 V* fremgår, at selvom et emne har åbenbar almeninteresse, skal der udvises betydelig forsigtighed med at videregive meget personfølsomme oplysninger om navngivne personer.

3.2.2. Underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer

Et spørgsmål – der er forskelligt fra spørgsmålet om meddeleret – er, om offentligt ansatte, som er bekendt med retsstridige forhold inden for deres arbejdsområde, under visse nærmere omstændigheder ikke blot har ret, men tillige pligt til på eget initiativ at ytre sig herom (underretningspligten).

3.2.2.1. Ret og pligt til at ”sige fra” over for ulovlige ordrer

Spørgsmålet om en underretningspligt udspringer af spørgsmålet om embedsmænds ret og pligt til at ”sige fra” over for ulovlige ordrer fra overordnede (omfanget af lydighedspligten).

I hvilket omfang embedsmænd har ret og pligt til at ”sige fra” over for ulovlige ordrer kan grundlæggende beskrives som et spørgsmål om afvejningen af hensynet til forvaltningens effektivitet eller ledelsens bestemmelsesret over for kravet om lovmæssig forvaltning.

Det følger af straffelovens § 156, at den der virker i offentlig tjeneste eller hverv straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, hvis han nægter eller undlader at efterkomme lovlig tjenstlig befaling. Der er

således ikke tvivl om, at embedsmænd har både ret og pligt til at efterkomme den lovlige ordre.

For så vidt angår ulovlige ordrer, er det traditionelt antaget i den forvaltningsretlige teori, at den ansatte har både ret og pligt til at undlade at efterkomme klart ulovlige ordrer, eller ordrer, som pålægger den ansatte at gøre noget, der i sig selv er strafbart. En ansat, der følger en klart ulovlig ordre, vil kunne blive mødt med ansættelsesmæssigt eller strafferetligt ansvar for at have fulgt ordren.

Kan ordren ikke siges at være klart ulovlig, men kan der dog på saglig vis argumenteres for, at der foreligger ulovlighed, har embedsmanden både ret og pligt til at efterkomme ordren. Hensynet til ledelsens bestemmelsesret er således i disse tilfælde traditionelt antaget at måtte have overvægt i forhold til kravet om lovmæssig forvaltning. Hvis det efterfølgende måtte blive lagt til grund – f.eks. ved en tjenstlig undersøgelse – at ordren rent faktisk var ulovlig, vil embedsmanden ikke kunne ifalde noget tjenstligt ansvar for at have adlydt ordren. Han vil derimod have begået en tjenstlig forseelse ved at nægte at adlyde ordren, selvom det viser sig, at prøvelsesinstansen finder ordren ulovlig, jf. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), side 172 ff og Bent Christensen, Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel organisation, 2. udgave (1997), side 358 ff.

Det følger af ovenstående, at det ifølge den traditionelle lære om pligten og retten til at efterkomme den overordnede ordrer er antaget, at retten og pligten følges ad. Embedsmanden vil således ikke have ret til at undlade at følge ulovlige ordrer, medmindre han også har pligt hertil.

Det må dog i praksis antages, at en ansat, som vælger ikke at følge en ordre, der efterfølgende viser sig ”blot” at være ulovlig (og ikke klart ulovlig) i almindelighed ikke af den grund efterfølgende vil blive mødt med ansættelsesmæssigt eller strafferetligt ansvar for tilsidesættelse af lydighedspligten.

Det antages således af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle (2002), side 307 f, at den ansatte i praksis vil blive givet en

fejlmargen, når det gælder vedkommendes vurdering af, om en ordre var ulovlig eller klart ulovlig. Hvis der i et tilfælde af den nævnte karakter ikke er tilstrækkeligt grundlag for at bebrejde en ansat, som har nægtet at efterkomme en ordre, at vedkommende fejlagtigt vurderede ordren som klart ulovlig (og ikke ”blot” ulovlig), vil der således ikke være anledning til at gøre ansvar gældende for tilsidesættelse af lydighedspligten.

3.2.2.2. Handle- og undladelsespligter i tilfælde af ulovlige ordrer

Hvis en embedsmand modtager en ulovlig ordre, opstår spørgsmålet om, hvilke nærmere handle- og undladelsespligter der påhviler embedsmænd i sådanne tilfælde.

Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen (afgivet den 14. november 1995) har – for så vidt angår ledende embedsmænd i centraladministrationen – skabt større klarhed om retstilstanden vedrørende visse dele af dette spørgsmål.

Det fremgår af den omtalte beretning og indstilling (side 53), at forhørsledelsen fandt, at det kunne lægges til grund, at i hvert fald ledende embedsmænd med centrale rådgiverfunktioner har en videregående forpligtelse til at underrette den overordnede om en ordres ulovlighed samt begrundelsen herfor. Forhørsledelsen anførte herefter, at ”i disse tilfælde – og muligt generelt idet en underretningspligt ikke indebærer nogen konflikt med lydighedspligten – er underretningspligten formentlig ikke begrænset til tilfælde af klar ulovlighed, men gælder alle tilfælde af ulovlighed”. Forhørsledelsen bemærkede, at reservationen (”formentlig”) skyldes, at den ikke havde fundet anledning til at tage nærmere stilling til underretningspligten i tilfælde af ikke-klar ulovlighed, idet den havde fundet, at ordren til fortsat berostillelse af de tamilske familiesammenføringsager i den pågældende periode var klart ulovlig.

Det anføres af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 295, at forhørsledelsen dog med denne udtalelse synes tæt på at anerkende en underretningspligt også i tilfælde, hvor en ulovlighed ikke kan anses for klar. Det anføres endvidere, at en sådan pligt også synes at følge af embedsmandens almindelige pligt til at sikre, at afgørelser

træffes på et oplyst og lovmæssigt korrekt grundlag (rådgivningspligten), jf. tilsvarende Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993, side 138.

Fra ombudsmandspraksis kan nævnes *FOB 2000.535*, der omhandlede en egen drift-undersøgelse, som ombudsmanden iværksatte på baggrund af en offentlig debat i forbindelse med en overlæges opsigelse af sin stilling på et hospital.

Den pågældende overlæge havde gentagne gange over for hospitalets direktion gjort opmærksom på, at han fandt forholdene på den afdeling, som han var tilknyttet, lægeligt uforvarlige på grund af manglende tildeling af ressourcer. Direktionen var ikke enig heri, hvorfor den ikke fandt anledning til at omfordele ressourcer eller at underrette H:S Direktionen om situationen. På denne baggrund, samt på baggrund af tre konkrete hændelser, opsagde den pågældende overlæge sin stilling.

Ombudsmanden anførte, at det er almindeligt antaget, at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at reagere over for eventuelle fagligt uforvarlige forhold. Hvis der opstår en fagligt uforvarlig situation, antages det, at den ansatte i almindelighed har pligt til at orientere sin nærmeste foresatte om sin opfattelse. Hvis den foresatte er fagkyndig og efter eventuel fornøden undersøgelse vurderer, at forholdene er fagligt forsvarlige, har den ansatte i almindelighed pligt til at respektere den foresattes afvisning af indsigelsen. Kun i de særlige situationer, hvor den ansatte vurderer, at forholdene med sikkerhed er fagligt uforvarlige, kan der være en forpligtelse for den ansatte til yderligere at reagere over for klart fagligt uforvarlige forhold. Hvis den foresatte ikke kan afvise, at forholdene er eller kan være fagligt uforvarlige, og den foresatte ikke selv er i stand til at afhjælpe forholdene, har den foresatte pligt til at orientere sine nærmeste foresatte (forelægge sagen ”opad” i systemet).

Ombudsmanden udtalte i tilknytning hertil følgende:

”Underrettningspligten gælder også i tilfælde hvor en efterkommelse af en given ordre er uforenelig med opretholdelse af fagligt forsvarlige forhold. Eksempelvis kan et administrativt fastlagt budget være udtryk for en ordre af denne karakter i

det omfang budgettets overholdelse skaber fagligt uforsvarlige forhold. Det samme gælder generelle eller konkrete ordrer om overholdelse af et sådant budget. En sådan ordre kan sidestilles med en ulovlig tjenestebefaling.”

Ombudsmanden henviste i den forbindelse også til, at lægeligt uforsvarlige forhold på et hospital kan medføre erstatningsansvar

Ombudsmanden udtalte herefter, at en kontrol af de lægefaglige vurderinger kræver en fagkundskab, som ombudsmanden ikke har. Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at hospitalets direktion ikke fandt, at der var grundlag for at give yderligere ressourcer til afdelingen eller at underrette H:S Direktionen.

Ledelsen havde ikke truffet beslutninger om negative personaleretlige konsekvenser for den pågældende overlæge i anledning af hans fremsatte kritik. Ombudsmanden fandt dog anledning til at foretage en nærmere vurdering af, hvorvidt de tre konkrete hændelser var i overensstemmelse med principperne for god offentlig ledelse i relation til intern åbenhed og aktiv inddragelse af medarbejderne.

I den konkrete sag havde ledelsen på et dialogmøde, hvor den pågældende overlæge fremførte sin kritik, bl.a. henledt overlægens opmærksomhed på, at han havde mulighed for at opsige sin stilling, hvis han ikke var tilfreds med forholdene. Endvidere havde ledelsen foretaget ændringer i et stillingsopslag til den afdeling, som overlægen var tilknyttet, uden forudgående underretning af overlægen. Overlægen havde været medvirkende ved udfærdigelsen af det oprindelige stillingsopslag. Endelig havde hospitalsdirektøren som ansvarshavende redaktør for hospitalets personaleblad undladt at bringe en del af et dobbeltinterview, som den pågældende overlæge havde deltaget i. Denne del af interviewet blev først bragt i et senere nummer, som led i en længere artikelserie, og her i en noget redigeret form. Som begrundelse herfor blev der henvist til pladshensyn, og at denne del af artiklen gav et meget negativt billede af forholdene på den omhandlede afdeling.

Ombudsmanden fandt, at ledelsen ved dens håndtering af sagen i alle tre tilfælde kunne have handlet på en måde, der var bedre stemmende med principperne om god offentlig ledelse i relation til intern åbenhed og inddragelse af medarbejderne. For så vidt angår artiklen i persona-

lebladet udtalte ombudsmanden endvidere, at vurderingen af, hvorvidt en artikel skal bringes og i hvilken form, ikke er fri, når der er tale om et blad for en offentlig institution, der er finansieret af det offentlige og med en offentligt ansat redaktør. Vurderingen skal bygge på saglige grunde. Ombudsmanden fandt, at der i det konkrete tilfælde hverken med baggrund i journalistiske hensyn eller pladshensyn var saglige grunde til at afvise at bringe artiklen – der lå inden for grænserne af offentligt ansattes ytringsfrihed – i den oprindelige form. Der forelå heller ikke sådanne vægtige modhensyn til hospitalet, patienterne eller andre interesser, at artiklen – på grund af dens kritiske indhold – kunne udelades på grundlag af praksis vedrørende adgangen til at forbyde uddeling af skrifter inden for en institutions eget område.

Endvidere kan nævnes en *utrykt ombudsmandsafgørelse fra 2005 (J.nr. 2002-3762-812)*. I den pågældende sag havde en administrerende overlæge efter forudgående aftale med den pågældende sygehusledelse medvirket i et dokumentarprogram om det danske sygehusvæsen. Inden programmet var blevet sendt, udfærdigede sygehusledelsen på baggrund af en foromtale af programmet en beredskabspresmeddelelse til imødegåelse af kritisk omtale, der eventuelt måtte opstå i anledning af programmet. Den pågældende overlæge blev i pressemeddelelsen ”citeret” for en række forskellige udsagn. Sygehusledelsen anmodede den pågældende overlæge om – som led i sit arbejde som administrerende overlæge på den afdeling, som dokumentarprogrammet omhandlede – at udsende pressemeddelelsen, hvis det måtte blive aktuelt, samt at godkende indholdet af pressemeddelelsen. Dette nægtede overlægen under henvisning til, at han fagligt ikke kunne stå inde for indholdet. Overlægen deltog efterfølgende i to interviews vedrørende sagen.

Amtet kritiserede herefter overlægen for ikke at have handlet loyalt i forbindelse med mediebetjeningen, idet han havde afvist at medvirke til udsendelse af den omhandlede pressemeddelelse samt, at han i forbindelse med de to efterfølgende interviews havde handlet i strid med amtets informationspolitik.

Ombudsmanden anfører generelt i sin udtalelse, at ansatte for så vidt ingen ytringsfrihed har, når de informerer offentligheden som led i

tjenesten, hvad enten dette sker på eget initiativ eller efter anmodning fra ledelsen. Ombudsmanden anfører herefter følgende:

”Den ansatte skal dog reagere over for ulovlige ordrer mv. Hvis f.eks. den ansatte bliver bedt om at afgive en information over for offentligheden som han mener har et ulovligt (herunder fagligt uforvarligt eller usandfærdigt) indhold, har den ansatte pligt til at reagere herimod efter de ulovbestemte regler om offentligt ansattes ret og pligt til at sige fra, f.eks. ved at henvende sig til sin nærmeste chef. Se nærmere herom i beretningen og indstillingen i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen, afgivet den 14. november 1995, side 53f.”

I den konkrete sag fandt ombudsmanden, at overlægen havde været berettiget (og forpligtet) til at afvise at medvirke til udsendelsen af pressemeddelelsen. Ombudsmanden fandt endvidere ikke, at overlægen i forbindelse med de to efterfølgende interviews havde handlet i strid med amtets informationspolitik.

Embedsmænd har således ret og pligt til at underrette ordregiveren om en ordres klare ulovlighed. Embedsmænd har formentlig tillige ret og pligt til at underrette ordregiveren også i tilfælde, hvor en ordre ikke kan anses for klart ulovlig. Det sidste spørgsmål kan dog næppe anses for endelig afklaret.

Hvis ordregiveren ikke tager hensyn til den ansattes rådgivning om, at en ordre er ulovlig, kan man stille det spørgsmål, om den ansatte har ret og pligt til at underrette ordregiverens foresatte, herunder om retten hertil er mere vidtgående end pligten.

Det anføres herom i Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993, side 138-139, at det nok må antages, at den ansatte har pligt til at underrette ordregiverens foresatte i tilfælde af klart ulovlige ordrer, men at der kun vil være tale om en pligt til at gå til leddet umiddelbart over ordregiveren (modsat højere oppe i hierarkiet). Det anføres dog, at retstilstanden ikke er klar på dette punkt.

Det anføres samtidig, at retten til at gå op i hierarkiet formentlig er videre end en eventuel pligt hertil. Retten er næppe begrænset til tilfælde, hvor ulovligheden er klar, men omfatter formentlig også tilfælde, hvor antagelsen af ulovlighed er særlig stærk begrundet. Retten er

næppe heller begrænset til at være en ret til at gå til ordregiverens nærmeste foresatte.

Arbejdsgruppens antagelser får tilslutning af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 310, men det anføres dog samtidig, at der ikke i den foreliggende praksis er noget sikkert grundlag for at vurdere disse antagelser, jf. Oliver Talevski mfl., a.st., side 308.

Fra ombudsmandspraksis kan nævnes *FOB 1996.131*, der er omtalt nærmere i afsnit 3.1.3.8. I udtalelsen anføres det generelt, at ledelsens adgang til at fastlægge retningslinjer for de interne kommunikationsveje begrænses af den almindelige ulovbestemte rådgivningspligt, der medfører, at visse underordnede har en pligt – eller dog ret – til at orientere om og sige fra over for ordrer eller dispositioner, der anses for ulovlige. Det anføres herefter, at rådgivningspligten således kan nødvendiggøre eller legitimere, at fastlagte kommunikationsveje ikke overholdes.

3.2.2.3. Særligt om underretning af eksterne parter

Hvis en ansat har modtaget en ulovlig ordre, kan der tillige stilles det spørgsmål, om den ansatte – efter at have udtømt mulighederne inden for sin egen myndighed – i visse tilfælde har ret og måske pligt til at informere udenforstående (f.eks. statsministeren, Rigsrevisionen, kommunale tilsynsmyndigheder eller Folketingets Ombudsmand) om sin viden. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke er grundlag for at antage, at der vil kunne opstå tilfælde, hvor en ansat har pligt til at henvende sig til pressen.

Spørgsmålet har været drøftet nærmere i den forvaltningsretlige litteratur, jf. bl.a. Bent Christensen og Preben Espersen, Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983), Bent Christensen, Ugeskrift for Retsvæsen 1992 B, side 396 ff, Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), Jens Peter Christensen, Udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling (1998) og Oliver Talevski mfl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle (2002).

Spørgsmålet er hverken afklaret i litteraturen eller praksis. Det må dog anses for utvivlsomt, at en ansat i intet tilfælde har pligt til at henvende sig til offentligheden om sådanne forhold.

I betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe antages det med nogen forsigtighed, at der for departementschefen i et fagministerium kan være en pligt til at orientere Statsministeriet, hvis tre betingelser er opfyldt: 1) Ordrens ulovlighed er sikker, 2) andre bestræbelser på at sige fra ved kontakter med fagministeren har slået fejl, og 3) ministerens ordre angår forhold af væsentlig betydning. I betænkningen anføres det, at en sådan orientering af statsministeren kan betragtes som et konsekvent tilbehør til den tilsynspligt, som antages at påhvile statsministeren i forhold til andre ministre, jf. Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993, side 139 f.

Arbejdsgruppens antagelser får tilslutning af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 300. Det anføres i den forbindelse, at eksistensen af en tilsynspligt for statsministeren har fundet almindelig støtte i den statsretlige litteratur og hviler dels på statsministerens faktiske funktion som regeringens øverste chef samt statsministerens fremhævede placering i grundloven, dels på Rigsrettens dom i 1910 i sagen mod forhenværende indenrigsminister Sigurd Berg og forhenværende konseilspræsident I.C. Christensen.

Ud over henvendelse til Statsministeriet i tilfælde, hvor en minister nægter at ændre en klart ulovlig ordre, kan man spørge, om der består en ret eller pligt til at rette henvendelse til eksterne kontrolinstanser uden for regeringens regi.

For statsforvaltningens vedkommende kunne Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen være nærliggende muligheder at overveje.

I betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, side 140, anføres herom, at der ikke kan antages at foreligge en pligt – men måske nok en ret – til at orientere f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen. Det anføres dog, at retstilstanden i denne henseende ikke er ganske afklaret, og at det er klart, at den ansattes benyttelse af en sådan – muligvis eksisterende – ret kan medføre ubehagelige kon-

sekvenser for den ansatte. Det anføres endvidere, at det også er klart, at sådanne konsekvenser ikke i almindelighed kan imødegås effektivt gennem retsregler.

Det anføres af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 311, at det formentlig er rigtig at antage, at der – i hvert fald i tilfælde, hvor der foreligger klare ulovligheder – består en ret som beskrevet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe.

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe antager endvidere, at ordremodtageren efter omstændighederne vil være berettiget til at henvende sig til sin faglige organisation, og at dette vel er særlig klart, hvis ulovligheden beror på retsregler, der er givet for at værne om embedsmandens interesser. Dette vil også gælde i tilfælde, hvor embedsmandens ansættelsesretlige stilling kan blive berørt som følge af hans eventuelle vægring mod at efterkomme en ordre. Arbejdsgruppen påpeger tillige, at embedsmanden vil være berettiget til at henvende sig til offentligheden, herunder pressen, i henhold til de almindelige regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Om den kommunale forvaltning anføres det i betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, side 141 ff, at der kun i ganske særlige tilfælde (navnlig trussel mod liv og velfærd) kan være en pligt for kommunaldirektøren til at henvende sig direkte til myndigheder uden for kommunen, f.eks. de kommunale tilsynsmyndigheder, jf. tilsvarende Bent Christensen og Preben Espersen, Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983), side 102 ff, samt Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 322.

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe antager endvidere, at alle ansatte har en ret til at rette henvendelse til myndigheder uden for kommunen i tilfælde af klare ulovligheder. Denne antagelse får tilslutning af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 322. Samme forfatter anfører i den forbindelse, at det endvidere forekommer nærliggende at antage, at der – som led i sagens oplysning – består en pligt til at henvende sig til revisionen i tilfælde af formodede ulovligheder vedrørende bevillingsmæssige forhold, jf. herved også Bent Christensen og Preben Espersen, a.st., side 108, hvor det anføres, at en rapporteringspligt over for den kommunale revision vil indebære den fordel –

sammenlignet med en rapporteringspligt over for tilsynsmyndigheden – at kommunalbestyrelsen får mulighed for at afhjælpe det ulovlige forhold, inden dette bliver tilsynsmyndigheden bekendt, og at kommunalbestyrelsen i hvert fald får mulighed for at kommentere forholdet, inden sagen videresendes til anden myndighed.

3.2.3. Retsplejelovens regler om mediernes kildebeskyttelse

Retsplejelovens § 172 indeholder regler om vidnefritagelse for ansatte ved medierne. Bestemmelserne indebærer, at bl.a. redaktører og redaktionelle medarbejdere, herunder journalister og fotografer, som udgangspunkt ikke kan forpligtes til i retten at afgive vidneforklaring om identiteten på deres kilder. Reglerne om vidnefritagelse vil kunne have betydning for en offentligt ansats mulighed for at forblive anonym i tilfælde, hvor den pågældende har videregivet oplysninger til pressen.

Retsplejelovens § 172 har følgende ordlyd:

”§ 172. Redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et skrift, der er omfattet af § 1, nr. 1, i medieansvarsloven, har ikke pligt til at afgive vidneforklaring om:

- 1) Hvem der er kilde til en oplysning eller forfatter til en artikel, eller hvem der har optaget et fotografi eller frembragt en anden billedlig fremstilling. Sker der offentliggørelse, er det en forudsætning for vidnefritagelsen, at kilden, forfatteren, fotografen eller fremstilleren ikke er identificeret i det trykte skrift.
- 2) Hvem et billede forestiller, eller hvem der er genstand for omtale, når de pågældende har fået tilsagn om anonymitet. Sker der offentliggørelse gælder vidnefritagelsen, blot identiteten ikke fremgår af teksten.

Stk. 2. Redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et radio- eller fjernsynsforetagende, der er omfattet af § 1, nr. 2, i medieansvarsloven, har ikke pligt til at afgive vidneforklaring om:

- 1) Hvem der er kilde til en oplysning eller forfatter til et værk, eller hvem der har optaget et fotografi eller frembragt en anden billedlig fremstilling. Udsendes oplysningen, værket m.v. er det en forudsætning for vidnefritagelsen, at kilden, forfatteren, fotografen eller fremstilleren ikke er identificeret i udsendelsen.
- 2) Identiteten af medvirkende, som har fået tilsagn om at medvirke uden at kunne identificeres. Udsendes en optagelse, er det en forudsætning for vidnefritagelsen, at de pågældende ikke er angivet ved navn, og at der er truffet rimelige forholdsregler for at skjule identiteten.

Stk. 3. Vidnefritagelse som nævnt i stk. 1 og 2 gælder også andre, der i kraft af deres tilknytning til skriftet eller dets fremstilling eller deres tilknytning til radio- eller fjernsynsforetagende eller fremstillingen af vedkommende udsendelse har fået kendskab til kildens, forfatterens eller medvirkendes identitet.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse for de massemedier, der er omfattet af § 1, nr. 3, i medieansvarsloven.

Stk. 5. Angår sagen en lovovertrædelse, som er af alvorlig karakter, og som efter loven kan medføre straf af fængsel i 4 år eller derover, kan retten dog pålægge de i stk. 1-4 nævnte personer vidnepligt, såfremt vidneførelsen må antages at have afgørende betydning for sagens opklaring og hensynet til opklaringen klart overstiger massemediernes behov for at kunne beskytte deres kilder.

Stk. 6. Retten kan ligeledes pålægge de i stk. 1-4 nævnte personer vidnepligt, hvis sagen angår en overtrædelse af straffelovens §§ 152-152 c. Dette gælder dog ikke, hvis det må antages, at forfatteren eller kilden har villet afdække forhold, hvis offentliggørelse er af samfundsmæssig betydning.”

Omfattet af vidnefritagelsesreglerne er navnlig fastansatte personer på redaktionerne som chefredaktører, redaktionssekretærer, journalister og fotografer. Free-lance journalister og fotografer, der leverer stof til forskellige medier, og deltidsansatte lokalmedarbejdere er tillige omfattet.

Kildebeskyttelsen indtræder allerede fra det tidspunkt, hvor journalisten mv. modtager oplysninger eller materiale fra andre kilder, jf. Betænkning nr. 1330/1997 om medierne i demokratiet, side 47.

I henhold til § 172, stk. 6, kan retten pålægge de pågældende personer vidnepligt, hvis sagen drejer sig om brud på tavshedspligten, uanset at straffen selv i særlige alvorlige tilfælde ikke kan overstige 2 år. Bestemmelsen gælder kun brud på tavshedspligten, der omfattes af straffelovens §§ 152-152 c. Vidnepligt kan dog ikke pålægges, hvis kilden har villet afdække forhold, hvis offentliggørelse er af samfundsmæssig betydning.

I forarbejderne til bestemmelsen (F.T. 1990/91, 2. samling, tillæg B, sp.638), anføres, at bestemmelsen er udtryk for en begrænset undtagelse fra hovedreglen om kildebeskyttelse. Det fremhæves endvidere, at anvendelse af undtagelsesbestemmelsen kræver, at den tavshedsforpligtede ved misbrug af stilling eller hverv har udleveret oplysninger om menneskers privatliv eller virksomheders driftshemmeligheder m.m.

I den forbindelse kan nævnes *U 2002.1586 V*, hvor Vestre Landsret tog stilling til spørgsmålet om anvendelse af § 172, stk. 6.

Sagen omhandlede et amtsrådsmedlem, der var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, ved uberettiget at have videregivet fortrolige oplysninger fra et lukket socialudvalgsmøde til bl.a. en journalist ved Danmarks Radio. Amtsrådsmedlemmet skulle have udleveret dokumenter, der indeholdt personlige oplysninger om to svært anbringelige drenge, herunder oplysninger om drengenes navne sammenholdt med oplysninger om bl.a. kriminelle forhold, misbrugsproblemer, uddrag af mentalerklæringer og institutiosanbringelser. Anklagemyndigheden påstod amtsrådsmedlemmet idømt bødestraf.

Danmarks Radio havde bragt en radioudsendelse, tilrettelagt af den pågældende journalist, der med udgangspunkt i de to konkrete sager omhandlede anbringelse af børn med svære sociale problemer og om det offentliges prioritering af udgifter. Emnet blev i udsendelsen kommenteret af flere amtsrådspolitikere, herunder formanden for Amtsrådsforeningen. Som følge af udsendelsen behandlede flere aviser efterfølgende emnet.

Journalisten var ved domsforhandlingen i byretten indkaldt til at afgive vidneforklaring om sine kilder, hvilket journalisten nægtede.

Landsretten udtalte, at journalistens kilde og den omhandlede radioudsendelse havde til formål at afdække oplysninger af væsentlig samfundsmæssig betydning. Landsretten fandt efter en samlet vurdering af ordlyden af § 172, stk. 6, og bestemmelsens forarbejder ikke anledning til at foretage en afvejning af hensynet til sagens opklaring eller hemmeligholdelse af fortrolige oplysninger over for hensynet til kildebeskyttelsen. Landsretten henviste endvidere til, at kildebeskyttelse er af meget væsentlig betydning for mediernes mulighed for at give befolkningen fyldestgørende information om emner af samfundsmæssig relevans. Landsretten ophævede derfor byrettens afgørelse om vidnepålæg og henviste herved også til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 samt praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der indebærer en vidtgående adgang for mediernes til at beskytte deres kilder.

Det pågældende amtsrådsmedlem blev i øvrigt senere dømt for brud på sin tavshedspligt, jf. *U 2003.1860 V*, der er omtalt nærmere i kapitel 3, afsnit 3.1.3.1.

3.3. Undersøgelsesforbud, ansættelsesmæssig beskyttelse mv.

3.3.1. Undersøgelsesforbud

Lovgivningen indeholder ikke specifikke regler om offentlige myndigheders interne undersøgelser i tilfælde, hvor en ansat anonymt har fremsat en udtalelse til offentligheden eller videregivet faktiske oplysninger. Der findes således ikke i gældende ret et lovgivningsmæssigt forbud for offentlige myndigheder mod at foretage nærmere undersøgelser i sådanne tilfælde.

Offentlige myndigheder er dog i deres virksomhed i bred forstand underlagt et grundlæggende princip om saglig forvaltning. Offentlige myndigheder er således også i relation til den del af deres virksomhed, der vedrører myndighedernes interne forhold – herunder personaleadministration – forpligtet til at efterleve kravene om saglig forvaltning. Offentlige myndigheder vil derfor ikke kunne indhente oplysninger – hverken eksternt eller internt – som led i sagsoplysningen af sådanne tilfælde, hvis der ikke er et sagligt grundlag herfor, jf. herved også princippet i forvaltningslovens § 32.

Der kan endvidere henvises til lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven), hvoraf følger, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål, jf. § 5, stk. 2. Bestemmelsen, der indeholder et af de grundlæggende krav til behandling af personoplysninger, finder anvendelse, hvis offentlige myndigheder behandler, herunder indsamler, oplysninger elektronisk eller fra et manuelt register.

Dette må formentlig antages at medføre, at en offentlig myndighed ikke må igangsætte interne undersøgelser i tilfælde, hvor en ansat anonymt har fremsat en udtalelse til offentligheden eller videregivet faktiske oplysninger, hvis udtalelsen eller videregivelsen utvivlsomt ligger inden for grænserne af den ansattes yringsfrihed. Ledelsen vil i sådanne tilfælde i almindelighed ikke have en saglig begrundelse for at søge at få kendskab til, hvem udtalelsen eller oplysningerne stammer fra. Det anførte vil derimod ikke være til hinder for, at ledelsen – i

tilfælde, hvor man f.eks. ønsker at udbedre eventuelle misforståelser eller redegøre nærmere for sine synspunkter – retter generel henvendelse til samtlige ansatte for at opfordre den pågældende til at give sig til kende. Den ansatte vil i en sådan situation selv kunne bestemme, hvorvidt han/hun ønsker at give afkald på sin anonymitet.

3.3.2. Beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesmæssige konsekvenser

Som det fremgår af afsnit 3.1., kan en offentligt ansats ytringer eller videregivelse af faktiske oplysninger ikke danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, herunder straf- og disciplinæransvar fra myndighedens side, hvis ytringerne eller videregivelsen har ligget inden for yttringsfrihedens grænser, herunder at den pågældende ikke har brudt sin tavshedspligt. En lovlig ytring eller videregivelse kan heller ikke i sig selv mødes med negative ledelsesreaktioner.

For så vidt angår afgrænsningen af tavshedspligten, skal der særligt henvises til, at tavshedspligten ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2. Der henvises herved til afsnit 3.1.3.1. og 3.2.1. Den ansatte vil således i sådanne tilfælde ikke have brudt sin tavshedspligt, selv om de videregivne oplysninger er fortrolige.

De gældende regler indeholder således et forbud mod, at lovlige ytringer og videregivelse af faktiske oplysninger kan danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, og at en lovlig ytring eller videregivelse i sig selv kan mødes med negative ledelsesreaktioner.

De gældende regler indeholder derimod ikke et forbud mod, at følger-virkningerne af en lovlig ytring eller videregivelse – typisk samarbejdsvanskeligheder – kan danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

Efter ombudsmandens praksis og den generelle retspraksis vedrørende vurderingen af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund stilles der dog krav om en vis kvalifikation af sådanne samarbejdsvanskeligheder, før der kan skrives til afskedigelse, herunder krav om, at

vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusive hovedskylden) kan tilskrives den pågældende, og at samarbejds-vanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles der krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag. Der henvises herom til kapitel 3, afsnit 3.1.

3.3.3. Retsvirkningerne af uberettiget afskedigelse

Hvis en offentlig myndighed uberettiget har afskediget en ansat, vil dette normalt ikke kunne føre til, at den afskedigede kan forblive i eller skal genansættes i sin stilling. Der vil i stedet kunne blive tale om erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation. Hovedreglen efter praksis på området er således, at uberettigede afskedigelser sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 248 og Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 4. udgave (2004), side 602 ff.

For tjenestemænd antages – i modsætning til overenskomstansatte – at der i tilfælde af uberettiget afskedigelse kan opnås dom for annullation med den virkning, at tjenestemanden har krav på (fortsat) løn indtil (eventuel) mangelfri afskedigelse får virkning, jf. Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), side 183 ff.

På visse områder findes der imidlertid særlige bestemmelser om ansættelsesforholdets opretholdelse eller genoprettelse i anledning af uberettiget afskedigelse.

Efter § 4, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 443 af 13. juni 1990 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (foreningsfrihedsloven), skal ansættelsesforholdet opretholdes eller genoprettes, hvis der nedlægges påstand herom.

Lignende bestemmelser findes i § 16, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 711 af 20. august 2002 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov mv. (ligebehandlingsloven) og § 3, stk. 3, 1. pkt., i lovbekendtgørelse nr. 756 af 21. august 2003 om lige løn til mænd og kvinder (ligelønsloven). Reglerne er dog her modificeret således, at ansættelsesforholdet ikke opretholdes eller

genoprettes, hvor det i særlige tilfælde efter en afvejning af parternes interesser findes åbenbart urimeligt at kræve.

Som ovenfor nævnt er hovedreglen efter praksis imidlertid, at uberettiget afskedigelse sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

Efter dansk rets almindelige ulovbestemte regler om erstatningsansvar kan det offentlige ifalde et erstatningsansvar for uberettiget afskedigelse. Det er dog en forudsætning herfor, at den afskedigede har lidt et tab. Ofte vil det være vanskeligt at dokumentere et sådant tab.

Foruden erstatning for økonomisk tab kan der i helt særlige situationer blive tale om godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26 for ikke-økonomisk skade. Efter denne bestemmelse skal den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person, betale den forurettede en godtgørelse for tort.

Godtgørelse for en afskedigelse, der ikke er rimelig begrundet i den ansattes eller virksomhedens forhold, kan endvidere tilkendes efter funktionærlovens § 2 b. Godtgørelsen skal fastsættes under hensyn til funktionærens ansættelsestid og sagens omstændigheder i øvrigt og kan afhængig af ansættelsestidens længde udgøre op til 6 måneders løn.

På visse områder findes der særlige bestemmelser om godtgørelse for uberettiget afskedigelse.

Føreningsfrihedslovens § 4 a hjemler således en godtgørelse, der ikke kan være mindre end 1 måneds løn og ikke overstige 24 måneders løn. Godtgørelsen skal fortsat fastsættes under hensyntagen til ansættelsestiden og sagens omstændigheder i øvrigt. Har ansættelsesforholdet varet mindst 2 år, kan godtgørelsen ikke være mindre end 3 måneders løn.

Endvidere indeholder ligebehandlingslovens kapitel 6 regler om godtgørelse for uberettiget afskedigelse, herunder regler om godtgørelse ved uberettiget afskedigelse på grund af graviditet. Godtgørelsen fastsættes også her under hensyn til lønmodtagerens ansættelsestid og

sagens omstændigheder i øvrigt. Godtgørelsen kan som udgangspunkt ikke overstige 39 ugers løn. I tilfælde af afskedigelse på grund af graviditet er den øvre grænse 78 ugers løn.

Ligelønsloven indeholder også i § 3, stk. 3, 2. pkt., en regel om godtgørelse for uberettiget afskedigelse. Godtgørelsen kan ikke overstige 78 ugers løn beregnet efter lønmodtagerens gennemsnitsfortjeneste gennem det sidste år og fastsættes i øvrigt under hensyntagen til ansættelsestiden og sagens omstændigheder i øvrigt. Tilsvarende regler findes i § 7 i lovbekendtgørelse nr. 31 af 12. januar 2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. (racediskriminationsloven). Der er dog ikke i dette tilfælde fastsat nogen øvre grænse for godtgørelsens størrelse.

I de senere år har domstolene i flere tilfælde fastslået, at den uberettiget afskedigede – på ulovbestemt grundlag – har krav på en økonomisk ”kompensation”, jf. eksempelvis *U 1998.685 H*, *U 1999.581 H (dissensen)*, *U 1999.1337 H* og *U 2000.1357 H*.

I henseende til beløbsudmålingen synes begrebet ”kompensation” at dække såvel erstatning for tab som godtgørelse for ikke-økonomisk skade.

3.4. Udenlandsk ret

Udvalget er ifølge kommissoriet bedt om i fornødent omfang at inddrage relevante erfaringer fra andre lande i relation til spørgsmålet om behovet for indførelse af nye lovregler om meddeleret for offentligt ansatte.

Som det fremgår af afsnit 3.2., er spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte i nogen grad sammenfaldende. Udvalget har derfor fundet det naturligt tillige at beskrive fremmed ret med hensyn til ytringsfrihed generelt for så vidt angår de lande, hvor reglerne om meddeleret for offentligt ansatte beskrives.

Udvalget er ifølge kommissoriet bedt om at inddrage relevante erfaringer fra Sverige, Storbritannien og USA, der alle har fastsat lov-

regler om meddeleret for offentligt ansatte. Udvalget har herudover valgt at inddrage erfaringer fra Norge og Canada.

Norge er i denne sammenhæng interessant, idet Norge – i relation til Danmark – i vidt omfang har sammenlignelige samfundsmæssige forhold og lovgivningstradition. I tilknytning hertil har det norske Storting for ganske nylig vedtaget en gennemgribende revision af den norske grundlovs § 100 om beskyttelse af ytringsfriheden, i hvilken forbindelse bl.a. spørgsmålet om ansattes ytringsfrihed og meddeleret for ansatte blev behandlet.

I Canada har regeringen ultimo oktober 2004 fremsat et lovforslag, hvis formål er at indføre nærmere regler om en meddeleret for offentligt ansatte, hvorfor de canadiske erfaringer i forbindelse hermed påkalder sig interesse.

3.4.1. Ytringsfrihed

3.4.1.1. Norge

Den 30. september 2004 vedtog Stortinget en gennemgribende revision af den norske grundlovs § 100 om beskyttelse af ytringsfriheden. Den norske grundlovs § 100 har herefter følgende ordlyd:

”§ 100. Ytringsfrihed bør finde sted.

Ingen kan holdes retslig ansvarlig på andet grundlag end Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paa-virkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge For-handlinger i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Be-

grænsninger i denne ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.”

Den norske grundlovs § 100 omfatter såvel ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold som tilkendegivelser af personlige meninger og budskaber. Ytringer er beskyttet, uanset hvilket medium der anvendes til udbredelsen.

Retten til ytringsfrihed gælder enhver og således også offentligt ansatte.

§ 100 beskytter udtrykkeligt både retten til at fremkomme med ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage ytringer (informationsfrihed). Ifølge lovens forarbejder, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 34-35 og side 183, beskytter § 100 også retten til ikke at fremsætte ytringer, herunder ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold (”retten til taushet”).

Bestemmelsen i den norske grundlovs § 100 indeholder i 4. led et censurforbud og beskytter således den formelle ytringsfrihed. Undtaget herfra er dog tilfælde, hvor censur eller andre forbyggende foranstaltninger er nødvendige for at beskytte børn og unge mod skadelig påvirkning fra levende billeder.

§ 100 beskytter endvidere den materielle ytringsfrihed i ganske vid forstand. Der vil således som udgangspunkt ikke kunne fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf for ytringer af et vist indhold eller af en vis karakter.

Den materielle ytringsfrihed er dog ikke ubegrænset.

Ifølge § 100, 2. led, der omfatter ytringer i al almindelighed, kan der således ved lov fastsættes efterfølgende sanktioner for ytringer, hvis det kan forsvares over for ytringsfrihedens baggrund i sandhedssøgen, demokrati og individets frie meningsdannelse. For så vidt angår ytringer omfattet af 2. led, kan der endvidere frit fastsættes efterfølgende sanktioner på grundlag af kontraktmæssige forhold eller andet privat

retsgrundlag, dvs. privat autonomi. Dette gælder, hvad enten det er det private eller det offentlige, der optræder som aftalepart (f.eks. det offentlige som arbejdsgiver).

Ifølge § 100, 3. led, der omfatter frimodige ytringer om statsstyrelsen og hvilken som helst anden genstand, kan der kun fastsættes efterfølgende reaktioner, hvis særlig tungtvejende hensyn gør det forsvarligt over for ytringsfrihedens baggrund i sandhedssøgen, demokrati og individets frie meningsdannelse. § 100, 3. led, indeholder en særlig beskyttelse af politiske ytringer i vid forstand. Det fremgår af lovens forarbejder, jf. NOU 1999: 27 side 245, at der hermed menes ytringer om alle offentligt interessante spørgsmål af politisk, samfundsmæssig, moralsk og kulturel karakter, som det forventes, at man som menneske og samfundsborger tager stilling til. Som eksempler på ytringer, der alene er omfattet af § 100, 2. led, kan nævnes kommercielle ytringer og rent pornografiske ytringer.

§ 100, 3. led, indeholder ikke et udtrykkeligt krav om lovhjemmel, hvilket skyldes, at betingelserne for at kunne foretage indgreb i form af efterfølgende sanktioner – i modsætning til § 100, 2. led – også gælder for indgreb, der har baggrund i privat autonomi. Det kræves derimod, at de begrænsninger, der vil kunne fastsættes efter 3. led er klart definerede.

Som nævnt ovenfor gælder den norske grundlovs § 100 også for offentligt ansatte, og der vil således kun kunne foretages indgreb og begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, hvis betingelserne herfor i § 100 er opfyldt.

Grænserne efter norsk praksis for offentligt ansattes ytringsfrihed er nærmere beskrevet i forarbejderne til § 100, jf. bl.a. St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 100-113.

Offentligt ansattes ytringsfrihed begrænses for det første af de norske regler om tavshedspligt. Der er således ikke ytringsfrihed vedrørende forhold, der er dækket af tavshedspligten. Reglerne om tavshedspligt må dog ikke stride mod overordnede normer, herunder grundlovens § 100 om ytringsfrihed.

For så vidt angår ytringer, som fremsættes på ansættelsesmyndighedens vegne, har myndigheden ret til at fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser. Dette anses ikke for et spørgsmål om den ansattes ytringsfrihed.

For så vidt angår spørgsmålet om tavshedspligtens betydning for offentligt ansattes ytringsfrihed, samt ytringer, der fremsættes på ansættelsesmyndighedens vegne, svarer den norske retstilstand til den danske.

For så vidt angår ytringer, der fremsættes på den ansattes egne vegne, fremgår det, at det er foreneligt med grundlovens § 100, at der med baggrund i den loyalitetsforpligtelse, som ansatte har over for deres arbejdsgiver, kan fastsættes begrænsninger i de ansattes ytringsfrihed.

Loyalitetspligten indebærer, at den ansatte ikke unødigt må skade ansættelsesmyndighedens interesser eller myndighedens offentlige omdømme. Loyalitetspligten indebærer således efter norsk retspraksis, at den ansatte skal yde ansættelsesmyndighedens interesser opbakning og ikke utilbørligt må tilsidesætte eller undergrave disse interesser til egen eller andres fordel.

Dette vil kunne medføre indskrænkninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Der vil imidlertid kun kunne reageres med negative sanktioner fra ansættelsesmyndighedens side, hvis den ansatte fremsætter såkaldte illoyale ytringer.

Der kan ikke fastsættes en præcis definition af, hvornår en ytring er illoyal. Loyalitetspligten er således en retlig standard, hvori indgår en række forskellige variabler og hensyn, og hvor grænsedragningen mellem loyalitet og illoyalitet således i udpræget grad vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

I den konkrete vurdering heraf vil bl.a. ytringens indhold, form, valg af modtagerkreds, identifikationsfare med myndigheden, den ansattes funktion, tidspunktet for ytringen, formålet med fremsættelse af ytringen og mulighed for forudgående benyttelse af interne kanaler være relevante.

F.eks. vil oplysninger, som den ansatte ved er urigtige, og grundløs kritik af arbejdsgiveren normalt ikke være beskyttet af ytringsfriheden. Offentligt ansatte har en betydelig frihed til at fremkomme med sagligt funderede udtalelser, hvorimod udtalelser, der i deres form er personligt belastende eller unødigt stødende eller krænkende, lettere vil kunne betragtes som illoyale.

For ansatte i organer med en politisk ledelse som f.eks. departementer, ambassader og kommuners øverste administration vil grænserne for ytringsfriheden være snævrere end for ansatte ved institutioner med tjenesteydende funktioner som f.eks. uddannelses- og sundhedsinstitutioner, idet hensynet til intern fortrolighed og samarbejds klima gør sig særlig stærkt gældende for den første gruppe af ansatte. Endvidere vil grænserne være desto snævrere jo tættere den ansatte i sin arbejdssituation er knyttet til ledelsen. Sidstnævnte har tillige betydning for spørgsmålet om identifikationsfare med ansættelsesmyndigheden.

Den ansatte må endvidere ikke ved sine udtalelser give indtryk af, at vedkommende på forhånd har taget stilling til en sags afgørelse, inden den er endelig færdigbehandlet, ligesom den ansatte ikke må give indtryk af at ville modarbejde en beslutning, som ansættelsesmyndigheden har truffet.

Som det fremgår, kan der i den konkrete vurdering af ytringer, som fremsættes på den ansattes egne vegne, efter norsk praksis lægges vægt på bl.a. valg af modtagerkreds, identifikationsfare med myndigheden, formålet med ytringen og mulighed for forudgående benyttelse af interne kanaler. Dette er momenter, som ikke direkte vil blive tillagt vægt efter dansk praksis, hvilket umiddelbart synes at indikere, at grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er snævrere i Norge, end de er i Danmark.

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 110 anføres det bl.a., at der som mere overordnede momenter ved vurderingen af, hvilke loyalitetskrav der kan accepteres uden at komme i strid med grundlovens § 100, skal lægges vægt på, at arbejdsgiverens krav på loyalitet ikke har samme grundlæggende status som ytringsfriheden, der er en grundlæggende menneskerettighed. Det er derfor ikke retten til ytringsfrihed, som skal begrundes, men indgrebet heri.

Hensynet til den offentlige debat skal tillægges stor vægt, og hensynet til ansættelsesmyndigheden må i visse tilfælde vige herfor.

Det anføres endvidere, at ansatte, der ikke er tilknyttet politiske organer, bør have en stor grad af frihed til at ytre sig om emner af almen interesse, ligesom grundlovens § 100 skal forstås således, at ingen arbejdsgiver kan ydes en generel beskyttelse mod offentlig kritik fra sine ansatte.

Det er som udgangspunkt kun ytringer, som bevisligt skader eller kan skade ansættelsesmyndighedens interesser på en unødigt måde, der kan anses for illoyale. Udgangspunktet bør også være, at det er ansættelsesmyndigheden, som skal bevise, at den er blevet skadet, eller at der er opstået fare for skade.

Det anføres i relation hertil, at der hermed er fastsat en vidtgående ytringsfrihed for ansatte.

Den norske retstilstand svarer således i det væsentligste til retstilstanden i Danmark. Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed fastlægges således som i Danmark i vidt omfang ved en afvejning mellem en række forskellige hensyn og momenter, hvor den konkrete vurdering i det enkelte tilfælde er præget af den enkelte sags særlige omstændigheder. Kriterierne for denne afvejning er som i Danmark tillige ikke lovfæstede. De momenter og hensyn, som tillægges vægt er tillige i vidt omfang overensstemmende. Dog kan der efter norsk praksis lægges vægt på en række momenter, som ikke direkte vil blive tillagt vægt efter dansk praksis, jf. ovenfor. Det kan således med nogen forsigtighed antages, at grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed formentlig er en smule snævrere i Norge, end de er i Danmark.

Forslaget til den nye affattelse af den norske grundlovs § 100 bygger på Ytringsfrihedskommisjonens udredning af 22. september 1999 (NOU 1999: 27 "Ytringsfrihed bør finde Sted"). Ytringsfrihedskommisjonen fandt i sin udredning, at det ikke ville være hensigtsmæssigt med særlige regler for ansattes ytringsfrihed i grundloven. Ytringsfrihedskommisjonen anbefalede dog bl.a., at der blev iværksat lovgivningsinitiativer med henblik på en nærmere definition af begrebet "illoyalitet", således at dette begreb blev defineret i lov.

Dette spørgsmål er tillige blevet behandlet i Arbejdslivslovsudvalgets udredning i relation til en ny arbejdslivslov, jf. NOU 2004: 5. Arbejdslivslovsudvalget fandt i modsætning til Ytringsfrihedskommisjonen ikke at kunne anbefale en lovfæstelse af loyalitetspligtens indhold og grænser i forhold til ytringsfriheden, jf. nærmere NOU 2004: 5, side 450.

Arbejdslivslovsudvalget anførte bl.a., at den gældende retstilstand er udtryk for en god og fornuftig balance mellem de forskellige hensyn, og at formålet med en lovregulering således i væsentligt omfang ville være af oplysende karakter. Det vil være vanskeligt at udfærdige en lovregel, der definerer loyalitetspligten på en bedre måde end den gældende retstilstand, ligesom man med en sådan lovfæstelse risikerer at fastlåse retsudviklingen.

Under henvisning til, at regeringens opfølgning på Arbejdslivslovsudvalgets udredning endnu ikke var tilendebragt, anføres det i forarbejderne til grundlovens § 100, at Justis- og Politidepartementet alene ville give udtryk for sine foreløbige synspunkter vedrørende Ytringsfrihedskommisjonens forslag om en lovregulering af begrebet ”illoyalitet”, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 111.

Det anføres herefter, at ministeriet ikke umiddelbart kan støtte Ytringsfrihedskommisjonens forslag vedrørende dette spørgsmål.

Det anføres, at grænsedragningen mellem loyalitet og illoyalitet i udpræget grad vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Hvis der skal udformes et regelsæt, som skal kunne finde generel anvendelse på arbejdsforhold og konkrete sager af forskellig karakter, vil sådanne bestemmelser skulle udformes meget generelt. Den usikkerhed, som er forbundet med afvejningen af forholdet mellem ytringsfrihed og loyalitetspligten, vil derfor næppe helt kunne fjernes ved at lovfæste kriterierne for afvejningen.

Det anføres samtidig, at behovet for formel lovgivning forudsætter, at der er en sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det faktum, at ansatte afstår fra at ytre sig. Det anføres i den sammenhæng, at der er grund til at antage, at andre faktorer – som f.eks. frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima, hvor den pågældende betragtes som illoyal af

kollegaer, og frygt for karrieremæssige konsekvenser – er en væsentlig årsag til, at ansatte vælger ikke at ytre sig. Dette er forhold, som i ringe grad lader sig afhjælpe via lovregulering.

Den norske regering har efterfølgende den 25. februar 2005 fremsat et lovforslag til opfølgning af Arbejdslivslovsudvalgets udredning. Lovforslaget er fortsat under behandling. Lovforslaget og Arbejds- og Sosialdepartementets indstilling fremgår af Ot.prp. nr. 49 (2004-2005).

Det fremgår heraf, at Arbejds- og Sosialdepartementet – i lighed med Arbejdslivslovsudvalgets anbefalinger – ikke på nuværende tidspunkt kan støtte et forslag om lovfæstelse af loyalitetspligtens indhold, men at ministeriet vil igangsætte et arbejde med henblik på en dybdegående udredning af reglerne om ansattes ytringsfrihed og loyalitetspligtens grænser, herunder om der er behov for en yderligere regulering, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 133-134.

3.4.1.2. Sverige

I Sverige er beskyttelse af ytringsfriheden reguleret i tre forskellige regelsæt.

Regeringsformen (RF) fra 1974 indeholder generelle bestemmelser om ytringsfrihed, der som udgangspunkt gælder alle former for ytringer. Regeringsformens kapitel 2, § 1, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

”1 § Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,

...”

Regeringsformens kapitel 2, § 13 har følgende ordlyd:

”13 § Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet af brott. Vidare får friheten

att yttra sig i næringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses icke meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden.”

Tryckfrihetsförordningen (TF) fra 1949 indeholder mere detaljerede bestemmelser om ytringer i trykte skrifter, mens Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) fra 1991 nærmere regulerer ytringsfrihed i radio, TV, film, video og andre optagelser af lyd eller levende billeder.

Ud over ytringsfrihed har enhver en såkaldt ”anskaffarfrihed” – det vil sige ret til at skaffe sig oplysninger med henblik på at benytte sig af sin ytringsfrihed, jf. Tryckfrihetsförordningens kapitel 1, § 1, stk. 4, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 1, § 2.

Retten til ytringsfrihed mv. gælder enhver og således også offentligt ansatte.

Offentligt ansattes ytringsfrihed begrænses af reglerne om tavshedspligt i den svenske sekretess-lagen. De hensyn, der kan begrunde tavshedspligt er ifølge sekretesslagens kapitel 2-10 bl.a. hensynet til statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer, statens centrale finanspolitik, gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed, forebyggelse og forfølgning af lovovertrædelser, det offentliges økonomiske interesser og enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold. Offentligt ansatte har således ikke ytringsfrihed vedrørende forhold, der er omfattet af tavshedspligten. For så vidt angår spørgsmålet om videregivelse af oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten, i forbindelse med benyttelse af den i Sverige gældende meddelelseret, se kapitel 3, afsnit 3.4.2.2.

Justitiedepartementet har over for udvalget oplyst, at det er almindeligt antaget, at offentligt ansatte ikke kan pålægges tavshedspligt på andet grundlag end ved lov. Der kan således ikke indgås aftale med de

ansatte eller disses faglige organisationer om indskrænkninger i ytringsfriheden ud over, hvad der følger af reglerne i Tryckfrihetsförordningen og Yttrandefrihetsgrundlagen.

For så vidt angår ytringer, der fremsættes på ansættelsesmyndighedens vegne, har myndigheden ret til at fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Herudover gælder der ikke nogen særlige grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Der synes således efter svensk ret ikke at gælde særlige begrænsninger i offentligt ansattes adgang til at ytre sig ud fra hensynet til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Under henvisning til, at de begrænsninger, der efter omstændighederne efter dansk praksis gælder med baggrund i disse hensyn, normalt kun vil være aktuelle for centralt placerede medarbejdere, forekommer forskellen mellem svensk og dansk ret på dette område i praksis ikke at være stor. Det må dog antages, at grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er lidt videre i Sverige, end de er i Danmark.

Ifølge et foredrag, som Justitiedepartementets sagkyndige Sören Öman gav ved et nordisk seminar i Oslo 2003, arrangeret i Nordisk Ministerråds regi, gælder der for offentligt ansatte således en grundlovsfæstet undtagelse fra den ulovbestemte loyalitetspligt, som ellers gælder i forhold til den ansattes arbejdsgiver. Offentlige myndigheder kan således ikke kræve nogen form for loyalitet af sine ansatte i relation til ytringer, der er beskyttet af bestemmelserne om ytringsfrihed, jf. TemaNord 2004:509, Ytringsfrihet og konstitusjonelt vern – rapport fra et nordisk seminar i Oslo 2003, side 145 ff.

Hvis den ansattes ytringer ligger inden for grænserne af ytringsfriheden, er det ikke tilladt for ansættelsesmyndigheden at iværksætte foranstaltninger, der medfører negative konsekvenser for den ansatte (f.eks. opsigelse, afsked, disciplinære følger, omplacering eller irettesættelser).

Det anføres endvidere i det pågældende foredrag, at denne meget udstrakte grad af ytringsfrihed ikke benyttes fuldt ud, hvilket bl.a. formentlig skyldes, at offentligt ansatte alligevel føler loyalitet over for ansættelsesmyndigheden, kollegaer og de borgere, som kommer i kontakt med myndigheden. Også frygten for skjulte eller indirekte følger, som f.eks. forringede karrieremuligheder, spiller formentlig en ikke ubetydelig rolle i denne sammenhæng.

3.4.1.3. Storbritannien

Den Britiske Ambassade har over for udvalget oplyst, at offentligt ansatte som udgangspunkt har samme ytringsfrihed som andre borgere.

Offentligt ansatte i Storbritannien er forpligtet i henhold til reglerne i The Civil Service Code, der indeholder en nærmere beskrivelse af de ansattes rettigheder og ansvar i relation til deres ansættelsessituation.

Retten til ytringsfrihed er ikke beskrevet i The Civil Service Code. Det fremgår derimod, at offentligt ansatte er underlagt en loyalitetspligt over for deres arbejdsgivere.

Det fremgår således af The Civil Service Code, at offentligt ansatte er forpligtet til at udvise integritet, upartiskhed, ærlighed og objektivitet. Offentligt ansatte skal endvidere ved deres generelle adfærd vise deres arbejdsgivere, at den tillid og fortrolighed, som ansættelsesforholdet kræver, ikke vil blive brudt, ligesom de ansatte skal efterkomme de begrænsninger i mulighederne for at udøve politiske aktiviteter, som ansættelsesforholdet kræver.

Det fremgår bl.a. også af The Civil Service Code, at offentligt ansatte ikke ved en uautoriseret, upassende eller forhastet offentliggørelse af oplysninger, som de er kommet i besiddelse af i kraft af deres ansættelsesforhold, må søge at forstyrre eller på anden måde påvirke ansættelsesmyndighedens udmeldte politikker, beslutninger eller handlinger.

Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og deres loyalitetspligt er således ikke nærmere afgrænset i The Civil Service Code, li-

gesom der ikke i øvrigt findes nærmere fastlagte autoritative retningslinjer eller praksis for omfanget af offentligt ansattes ytringsfrihed i Storbritannien, når det drejer sig om ytringer, der indeholder personlige meningstilkendegivelser.

Dette står i modsætning til den danske retstilstand, hvor praksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed er ganske klart fastlagt gennem en omfattende ombudsmandspraksis.

3.4.1.4. USA

Den Amerikanske Ambassade har over for udvalget oplyst, at alle offentligt ansatte har ytringsfrihed ifølge den amerikanske forfatning.

Retten til ytringsfrihed kan dog ifølge retspraksis undergives begrænsninger i særlige tilfælde.

Fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed foretages på baggrund af en skønspræget afvejning af på den ene side hensynet til den ansattes interesse i at benytte sin ytringsfrihed, og på den anden side hensynet til, at den offentlige forvaltning skal kunne fungere effektivt og hensigtsmæssigt i bred forstand. Det sidstnævnte hensyn må antages at svare til hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne, som kendes fra den danske retstilstand.

Ved afvejningen af disse to modsatrettede hensyn lægges der vægt på, i hvilket omfang den ansattes ytring omfatter et emne af samfundsmæssig interesse. Der lægges i den forbindelse vægt på ytringens indhold, form og kontekst.

Med hensyn til myndighedens forhold har det betydning, i hvilket omfang den ansattes udtalelser svækker ledelsens autoritet eller det kollegiale sammenhold, om den ansatte besidder en position, hvor personlig loyalitet og fortrolighed er nødvendig, om den ansattes udtalelser besværliggør varetagelsen af dennes arbejdsopgaver, og om fremsættelse af udtalelserne griber forstyrrende ind i myndighedens daglige opgavevaretagelse.

Den skønspregede afvejning beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde og er således afhængig af de enkelte tilfældes særlige omstændigheder. I praksis vil navnlig den ansattes position og funktioner i myndigheden, samt hvilken sektor den ansatte arbejder i, være afgørende for omfanget af dennes ytringsfrihed.

Den amerikanske reguleringsform samt indholdet af reguleringen bygger således på principper, svarende til den danske.

3.4.1.5. Canada

Den Canadiske Ambassade har over for udvalget oplyst, at alle offentligt ansatte har ytringsfrihed ifølge den canadiske forfatning.

Offentligt ansatte har dog samtidig pligt til at være loyale over for deres arbejdsgiver, den canadiske regering.

Forholdet mellem ytringsfriheden og loyalitetspligten har givet anledning til en del konflikter. Ansatte, der f.eks. har afsløret urigtigheder i administrationen, er blevet afskediget på grund af loyalitetsbrud. Disse sager er ofte blevet indbragt for domstolene. Det er imidlertid vanskeligt at spore en generel rettesnor i disse domstolsafgørelser, så man kan hverken tale om praksis eller retssædvaner på området. Der findes således ikke nærmere fastlagte autoritative retningslinjer for omfanget af offentligt ansattes ytringsfrihed i Canada.

Dette står – på samme måde som retstilstanden i Storbritannien – i modsætning til den danske retstilstand, hvor praksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed er ganske klart fastlagt gennem en omfattende ombudsmandspraksis.

3.4.2. Meddeleret

3.4.2.1. Norge

Der findes ikke særlige regler om offentligt ansattes meddeleret i norsk ret. Hvis offentligt ansattes udtalelser eller videregivelse af faktiske oplysninger ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed, vil

de således også have ret til at videregive oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning mv.

Offentligt ansatte vil i den forbindelse særligt være bundet af de almindelige regler om tavshedspligt for oplysninger om personlige forhold og forretningshemmeligheder i den norske forvaltningslovs § 13, og de vil således ikke kunne videregive faktiske oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten.

Retstilstanden i Norge er således i relation hertil som den danske.

Det følger af den norske forvaltningslovs § 13 b, nr. 6, at tavshedspligten efter lovens § 13 ikke er til hinder for, at en forvaltningsmyndighed anmelder eller videregiver oplysninger om lovovertrædelser til anklagemyndigheden eller vedkommende tilsynsmyndighed, hvis det ud fra almene hensyn findes ønskeligt, eller hvis forfølgning af lovovertrædelser har en naturlig sammenhæng med afgivermyndighedens opgaver.

Retten til at foretage anmeldelse af eller videregive oplysninger om lovovertrædelser til anklagemyndigheden eller den relevante tilsynsmyndighed tilkommer imidlertid den pågældende forvaltningsmyndighed som sådan, og ikke de enkelte ansatte hos myndigheden.

I ganske særlige tilfælde kan det at forholde sig passivt over for ulovligheder, som den ansatte har kendskab til på sin egen arbejdsplads, medføre en pligt til at underrette relevante offentlige myndigheder.

Ytringsfrihetskommisjonen anbefalede i sin udredning om nyaffattelsen af den norske grundlovs § 100 (NOU 1999: 27 ”Ytringsfrihed bør finde Sted”), at der blev iværksat lovgivningsinitiativer med henblik på en lovregulering af fænomenet ”whistle blowing”. Se nærmere om den norske grundlovs § 100 i kapitel 3, afsnit 3.4.1.

Dette spørgsmål er tillige blevet behandlet i Arbejdslivslovsudvalgets udredning i relation til en ny arbejdslivslov, jf. NOU 2004: 5.

Arbejdslivslovsudvalgets behandling af spørgsmålet om en lovregulering af ansattes adgang til at underrette om kritikværdige forhold hos

ansættelsesmyndigheden angik ikke fastsættelse af nye regler på området, men alene spørgsmålet om, hvorvidt den gældende retstilstand skulle lovfæstes, dvs. spørgsmålet om lovfæstelse af loyalitetspligtens indhold. For så vidt angår Arbejdslivslovsudvalgets anbefalinger i relation hertil henvises til kapitel 3, afsnit 3.4.1.

Arbejdslivslovsudvalget behandlede herefter spørgsmålet om, hvorvidt der skulle fastsættes regler om beskyttelse af ansatte, der inden for grænserne af deres ytringsfrihed har udtalt sig/varslet om kritikværdige forhold hos ansættelsesmyndigheden.

Arbejdslivslovsudvalget anfører, at de gældende regler i arbejdsmiljøloven i væsentligt omfang beskytter ansatte mod negative sanktioner i anledning af varsling om kritikværdige forhold hos ansættelsesmyndigheden, jf. NOU 2004: 5, side 451. Der henvises i den forbindelse navnlig til arbejdsmiljølovens § 60 om kravene til saglig afsked og § 12 om forbud mod chikane i bred forstand.

Arbejdslivslovsudvalget foreslår dog, at der lovfæstes en generel beskyttelse af ansatte, der loyalt har varslet om kritikværdige forhold hos ansættelsesmyndigheden. Arbejdslivslovsudvalget foreslår, at der i arbejdsmiljøloven indsættes følgende bestemmelse herom:

”§ 2-4. Forbud mod gjengjeldelser som følge af varsling

Det er forbudt at gøre brug af gjengjeldelse overfor arbeidstaker som på en lojal måde informerer om kritikværdige forhold i virksomheden.”

Omfattet af bestemmelsen er alle former for ”gjengjeldelse”, dvs. chikane, diskriminering, opsigelse, afskedigelse mv.

Der opstilles ikke en præcis definition af, hvad der skal forstås ved kritikværdige forhold, men af bemærkningerne til det af regeringen senere fremsatte lovforslag fremgår det, at de forhold, der kan tænkes varslet om, er uvaner, korrupsion, ulovligheder samt uetiske eller skadelige aktiviteter, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 305.

Arbejdslivslovsudvalget understreger, at beskyttelsen alene omfatter tilfælde, hvor den ansattes udtalelse/varsling ligger inden for grænserne af dennes ytringsfrihed, jf. ordet ”lojal”, og at bestemmelsen såle-

des forudsætter, at varslingen ikke har været i strid med loyalitetspligten. Det anføres endvidere, at bestemmelsen derfor hovedsageligt er udtryk for en lovfæstelse af den gældende retstilstand, jf. NOU 2004: 5, side 451-452.

Under henvisning til, at regeringens opfølgning på Arbejdslivslovsutvalgets udredning endnu ikke var tilendebragt, anføres det i forarbejderne til grundlovens § 100, at Justis- og Politidepartementet endnu ikke ville tage endelig stilling til Ytringsfrihedskommisjonenens forslag om en lovregulering af fænomenet ”whistle blowing”, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 112.

Det anføres imidlertid herefter, at ministeriet som udgangspunkt er positivt indstillet med henblik på lovbestemmelser, der medfører, at ansatte i praksis tør bruge retten til at underrette offentligheden om stærkt kritikværdige forhold på arbejdspladsen.

Det anføres, at en sådan lovgivning bl.a. kan præcisere, hvilke oplysninger der vil være adgang til at videregive, hvilke krav som kan stilles til dokumentation, den ansattes agtsomhed, hvilke kritikværdige og ulovlige forhold som kan udløse en varslingsret, og hvilken beskyttelse den ansatte skal have, hvis ansættelsesmyndigheden iværksætter uretmæssige sanktioner. Som et centralt punkt fremhæves endvidere spørgsmålet om, hvilke krav om forudgående intern underretning eller underretning af tilsynsmyndigheder der skal være opfyldt, før den ansatte vil have ret til at underrette offentligheden, samt hvilke undtagelser der kan gøres fra dette krav på grund af hensynet til bl.a. undragelsesfare og hensynet til den ansatte selv.

Den norske regering har efterfølgende den 25. februar 2005 fremsat et lovforslag til opfølgning af Arbejdslivslovsutvalgets udredning. Lovforslaget er fortsat under behandling. Lovforslaget og Arbejds- og Sosialdepartementets indstilling fremgår af Ot.prp. nr. 49 (2004-2005).

Det fremgår heraf, at Arbejds- og Sosialdepartementet kan støtte det forslag til en ny bestemmelse om generel beskyttelse af ansatte, der loyalt har varslet om kritikværdige forhold hos ansættelsesmyndighe-

den, som Arbejdslivslovsudvalget foreslår indsat i arbejdsmiljølovens § 2-4, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 132-133.

For så vidt angår en mere detaljeret lovregulering af, hvornår en varseling om kritikværdige forhold er loyal, henvises der til, at Arbejdslivslovsudvalgets udredning ikke giver et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere disse spørgsmål. Ministeriet vil dog igangsætte et arbejde med henblik på en dybdegående udredning af reglerne om ansattes ytringsfrihed og loyalitetspligtens grænser, herunder om der er behov for en yderligere regulering, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 133-134.

3.4.2.2. Sverige

Svensk ret indeholder i Tryckfrihetsförordningen (TF) fra 1949 og Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) fra 1991 særlige regler om offentligt ansattes meddeleleret.

Tryckfrihetsförordningen, der omhandler ytringsfrihed i trykte skrifter, indeholder i kapitel 1, § 1, stk. 3, følgende bestemmelse:

” 1 § ...

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

...”

Yttrandefrihetsgrundlagen, der omhandler ytringsfrihed i radio, TV, film, video og andre optagelser af lyd eller levende billeder, indeholder i kapitel 1, § 2 en tilsvarende bestemmelse.

Offentligt ansatte har således ret til at videregive enhver oplysning til massemedierepræsentanter (forfattere, andre ophavs personer, udgivere, redaktioner og nyhedsbureauer) med henblik på disses offentliggørelse af oplysningerne i et af de medier, der er omfattet af Tryckfrihetsförordningen eller Yttrandefrihetsgrundlagen.

Offentligt ansatte har tillige en såkaldt ”anskaffarfrihet” – det vil sige ret til at skaffe sig oplysninger med henblik på at benytte sig af meddeleretten, jf. Tryckfrihetsförordningens kapitel 1, § 1, stk. 4, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 1, § 2.

Meddeleretten gælder også med hensyn til oplysninger, der er omfattet af sekretesslagens bestemmelser om tavshedspligt for offentligt ansatte, jf. nærmere om disse bestemmelser kapitel 3, afsnit 3.4.2.

Meddeleretten gælder kun i forhold til massemedierepræsentanter. Offentligt ansatte vil således ikke kunne videregive oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten, til f.eks. nære slægtninge og i visse tilfælde heller ikke til en tilsynsmyndighed eller faglig organisation.

Offentligt ansatte har ret til at være anonyme i forbindelse med udnyttelse af meddeleretten, jf. Tryckfrihetsförordningens kapitel 3, § 1, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 2, § 1. Der gælder endvidere et forbud mod, at de massemedierepræsentanter, der har modtaget oplysningerne, oplyser, hvem de har fået oplysningerne fra, jf. Tryckfrihetsförordningens kapitel 3, § 3, stk. 1, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 2, § 3, stk. 1. For overtrædelse af dette forbud kan medierepræsentanten straffes med bøde eller fængsel i op til 1 år, jf. Tryckfrihetsförordningens kapitel 3, § 5, stk. 1, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 2, § 5, stk. 1.

Forbuddet mod at afsløre meddelerens identitet gælder ifølge Tryckfrihetsförordningens kapitel 3, § 3, stk. 2, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 2, § 3, stk. 2, ikke, hvis meddeleren har givet samtykke hertil, eller hvis det drejer sig om de tilfælde af undtagelser til meddeleretten, som fremgår af Tryckfrihetsförordningens kapitel 7, § 3, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 5, jf. nærmere om disse undtagelser nedenfor.

Ansættelsesmyndigheden eller andre offentlige myndigheder må som udgangspunkt ikke foretage nærmere undersøgelser af, hvem forfatteren mv. eller meddeleren er. Alle former for undersøgelse er forbudt, herunder at undersøge, om forfatteren eller meddeleren ønsker at være anonym, jf. Tryckfrihetsförordningens kapitel 3, § 4 og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 2, § 4, stk. 1. Hvis en person ved ansættel-

sesmyndigheden mv. overtræder dette undersøgelsesforbud, kan vedkommende idømmes bøde eller fængsel i op til 1 år, jf. Tryckfrihetsförordningens kapitel 3, § 5, stk. 2, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 2, § 5, stk. 2.

Forbuddet mod nærmere undersøgelser gælder ifølge Tryckfrihetsförordningens kapitel 3, § 4, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 2, § 4, stk. 2, ikke, hvis den ansatte har videregivet oplysninger i strid med bestemmelserne i Tryckfrihetsförordningen eller Yttrandefrihetsgrundlagen, herunder tilfælde, hvor den ansattes videregivelse i medfør af Tryckfrihetsförordningens kapitel 7, § 3, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 5, ikke er omfattet af meddeleretten, jf. nærmere om disse undtagelser nedenfor.

Ifølge Tryckfrihetsförordningens kapitel 7, § 3, og Yttrandefrihetsgrundlagens kapitel 5, § 3, gælder meddeleretten ikke i følgende tre tilfælde:

- 1) Hvis den ansatte ved videregivelse af oplysningerne gør sig skyldig i meget alvorlig kriminalitet mod staten som f.eks. landsforræderi og spionage,
- 2) Hvis den ansatte uberettiget videregiver et dokument, der ikke er offentligt tilgængeligt, eller stiller et sådant dokument til rådighed i strid med myndighedens forskrifter om dokumentets udlevering. Der gælder således et forbud mod videregivelse af selve de dokumenter, der indeholder tavshedsbelagte oplysninger. Enkeltoplysninger, herunder også tavshedsbelagte enkeltoplysninger, i dokumenterne vil dog kunne videregives i medfør af meddeleretten, f.eks. mundtligt. Endvidere vil dokumenter, der som sådan ikke er omfattet af reglerne om aktindsigt, f.eks. fordi de pågældende dokumenter endnu er under udarbejdelse som udkast, kunne videregives i medfør af meddeleretten.
- 3) Hvis den ansatte videregiver oplysninger, der er omfattet af de særlige regler om kvalificeret tavshedspligt i sekretesslagens kapitel 16.

Sekretesslagens kapitel 16 indeholder en ganske detaljeret opregning af, hvilke tavshedspligtsbestemmelser der indeholder en kvalificeret tavshedspligt.

Som kvalificerede tavshedspligter opregnes bl.a. tavshedspligt af hensyn til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer, Riksbankens tavshedspligt for så vidt angår hensynet til statens centrale finanspolitik og tavshedspligt af hensyn til forebyggelse samt forfølgning af lovovertrædelser, for så vidt angår oplysninger om indholdet af forsendelser og hemmelig telefon-, tele- og videoovervågning.

Oplysninger om beredskabsplaner og visse oplysninger om drifts- og forretningshemmeligheder er underlagt kvalificeret tavshedspligt.

Endvidere er f.eks. ansatte inden for sundhedssektoren, socialektoren, undervisningssektoren, kriminalforsorgen, Udenrigsministeriet og Udenrigstjenesten i vidt omfang underlagt kvalificeret tavshedspligt, for så vidt angår oplysninger om enkeltpersoners personlige forhold, ligesom ansatte ved skattemyndigheder og retshjælpsmyndigheder er underlagt kvalificeret tavshedspligt, for så vidt angår oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold samt oplysninger om en sags retslige anliggender.

I tilfælde af, at ansættelsesmyndigheden kender identiteten på den ansatte, som har videregivet oplysninger, er det ikke tilladt for ansættelsesmyndigheden at iværksætte foranstaltninger, der medfører negative konsekvenser for den ansatte (f.eks. opsigelse, afsked, disciplinære følger, omplacering eller irettesættelse), hvis den ansattes videregivelse af oplysninger ligger inden for grænserne af dennes meddeleret.

Den svenske retstilstand afviger – ud over det faktum, at reglerne om offentligt ansattes meddeleret er lovfæstede – hovedsageligt fra den danske derved, at offentligt ansatte i et vist omfang har ret til at videregive fortrolige oplysninger til medierne, også selvom dette ikke sker til berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv. Endvidere findes der ikke i dansk ret et forbud mod, at medierepræsentanter i de omhandlede tilfælde røber identiteten på deres

kilder. Herudover svarer reglerne i svensk ret om meddeleret i vidt omfang til, hvad der følger af den danske retstilstand.

Den i Sverige nedsatte Offentlighets- og Sekretesskommitté har bl.a. haft til opgave at foretage en nærmere gennemgang af reglerne om forholdet mellem meddeleretten og kvalificerede tavshedspligter, der som ovenfor nævnt begrænser meddeleretten. I dens hovedbetænkning ”Ny sekretesslag”, afgivet i oktober 2003 (SOU 2003:99) anføres det, at komitéen efter en gennemgang af dele af praksis på området ikke har fundet grundlag for at foretage en mere generel gennemgang af reglerne med henblik på at belyse, om meddeleretten skal begrænses yderligere. Der henvises i den forbindelse bl.a. til, at der ikke foreligger alvorlige problemer med den nuværende regulering, jf. SOU 2003:99, side 400.

Justitiedepartementets sagkyndige Sören Öman har i et foredrag ved et nordisk seminar i Oslo 2003, afholdt i Nordisk Ministerråds regi, anført, at den meget udstrakte grad af ytringsfrihed og meddeleret ikke benyttes fuldt ud, hvilket bl.a. formentlig skyldes, at offentligt ansatte alligevel føler loyalitet over for ansættelsesmyndigheden, kolleger og de borgere, som kommer i kontakt med myndigheden. Også frygten for skjulte eller indirekte følger, som f.eks. forringede karrieremuligheder, spiller formentlig en ikke ubetydelig rolle i denne sammenhæng, jf. TemaNord 2004:509, Ytringsfrihed og konstitutionelt vern – rapport fra et nordisk seminar i Oslo 2003, side 145 ff.

3.4.2.3. Storbritannien

The Employment Rights Act 1996 del IV A indeholder særlige regler om ansattes meddeleret. Reglerne blev indsat i the Employment Rights Act 1996 ved The Public Interest Disclosure Act 1998, der trådte i kraft den 2. juli 1999.

Loven finder anvendelse for både offentligt og privat ansatte. Loven gælder dog ikke for politibetjente og ansatte ved efterretningstjenesterne eller regeringens kommunikationshovedkvarter.

Loven indeholder nærmere regler for procedurer ved afsløring af uredeligheder samt regler for beskyttelse af de ansatte, der foretager afsløringerne.

Hvis en meddelelse af oplysninger er omfattet af loven som en ”protected disclosure”, er den ansatte beskyttet mod negative ansættelsesmæssige konsekvenser som f.eks. afskedigelse, degradering, nægtelse af lønstigning og andre disciplinære foranstaltninger. Den ansatte kan indbringe spørgsmål om uretmæssige ansættelsesmæssige konsekvenser på grund af en foretaget afsløring for et særligt arbejdsretligt nævn, der kan træffe afgørelse om genansættelse og godtgørelse.

Loven beskytter ansatte, der meddeler oplysninger om en række nærmere bestemte forhold (”qualifying disclosure”) i overensstemmelse med de procedurer, der er foreskrevet i loven.

”Qualifying disclosure” er i følge lovens regler meddelelse af oplysninger, der vedrører 1) lovovertrædelser, 2) manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, 3) justitsmord, 4) fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, 5) fare for miljøet eller 6) bevidst hemmeligholdelse af oplysninger om sådanne forhold.

For at være omfattet af lovens beskyttelse, skal den ansatte i første omgang give meddelelse om disse forhold til ansættelsesmyndigheden eller den eventuelle tredjepart, der udfører eller er ansvarlig for forholdet. Der er således tale om en intern meddeleret og betinget -pligt.

Lovens regler stiller i relation til den interne meddeleret alene krav om, at den ansatte skal handle i god tro og have rimelig grund til at tro, at oplysningerne antyder, at uredeligheder af den ovennævnte karakter har fundet sted eller vil finde sted.

Som intern meddelelse betragtes også meddelelse til udenforstående personer, hvis dette er i overensstemmelse med en særlig meddelellesprocedure, som ansættelsesmyndigheden har indført på den pågældende arbejdsplads (f.eks. en procedure som ”tillader” meddelelse til fagforeningsrepræsentanter). For ansatte ved statslige institutioner betragtes det endvidere som intern meddelelse, hvis meddelelse sker til den ansvarlige minister.

Den ansatte må ikke ved meddelelse af oplysningerne begå en lovovertrædelse, hvilket bl.a. vil sige, at den ansatte ikke må videregive oplysninger, der er omfattet af en lovbestemt tavshedspligt som f.eks. loven om statshemmeligheder.

Ansatte vil endvidere være omfattet af lovens beskyttelse, hvis meddelelse gives til særlige ved lov udpegede tilsynsmyndigheder. Det er dog i disse tilfælde en betingelse, at den ansatte – ud over at være i god tro – har rimelig grund til at tro, at de beskyldninger, som de meddelte oplysninger indeholder, er sande ("substantially true").

For så vidt angår meddelelse til andre eksterne parter, herunder pressen, stilles der langt flere begrænsninger med hensyn til, hvornår den ansatte har en sådan beskyttet ekstern meddelelse.

I disse tilfælde er det endvidere en betingelse, at meddelelse af oplysninger ikke må ske med henblik på personlig vinding, og at intern meddelelse forinden har fundet sted, eller at der har været god grund til ikke at foretage intern meddelelse. Sådanne gode grunde er frygt for negative konsekvenser fra ansættelsesmyndighedens side på baggrund af den interne meddelelse eller meddelelse til særligt udpegede tilsynsmyndigheder, og – hvis der ikke findes en særligt udpeget tilsynsmyndighed på området – frygt for, at beviser vil blive tilintetgjort af ansættelsesmyndigheden efter foretagelse af intern meddelelse. Det er endelig en betingelse, at det herudover må anses for at være rimeligt, at forholdet gøres kendt for offentligheden.

Loven opstiller en række vejledende momenter, som der navnlig skal lægges vægt på ved bedømmelsen af, om rimelighedskravet er opfyldt. Der skal bl.a. lægges vægt på, hvem meddelelsen gives til, alvoren af det pågældende forhold, om der er tale om et fortsættende eller fremtidigt forhold samt de foranstaltninger, som ansættelsesmyndigheden måtte have foretaget i anledning af en eventuel forudgående intern meddelelse.

Hvis det forhold, som der gives meddelelse om, er af en usædvanlig alvorlig karakter ("exceptionally serious failure"), stilles der imidlertid ikke krav om, at forudgående intern meddelelse skal have fundet sted. Ved bedømmelsen af om rimelighedskravet er opfyldt, skal der navn-

lig lægges vægt på, hvem meddelelse gives til. Loven angiver ikke eksempler på eller vejledning i, hvornår et forhold har en usædvanlig alvorlig karakter.

De i Storbritannien fastsatte regler bærer præg af hovedsageligt at være regler om en intern meddelelse eller en meddelelse til andre offentlige instanser.

3.4.2.4. USA

Den amerikanske Whistleblower Protection Act af 9. juli 1989 indeholder særlige regler om offentligt ansattes meddelelse. Loven gælder ikke for ansatte ved efterretningstjenesterne og FBI samt ansatte ved domstolene.

Hvis den ansatte meddeler oplysninger om uredeligheder i overensstemmelse med det system, som loven foreskriver, er den ansatte beskyttet mod negative ansættelsesmæssige konsekvenser.

Loven omfatter meddelelse af oplysninger om forhold, der vedrører 1) lovovertrædelser, 2) groft dårlig ledelse i den offentlige sektor ("gross mismanagement"), 3) groft spild af offentlige midler, 4) embedsmisbrug og 5) alvorlig og specifik fare for offentlig sundhed og sikkerhed.

Meddelelse om sådanne forhold kan uden for den pågældende ansættelsesmyndig gives inden for den arbejdsretlige organisation til to særligt af regeringen udpegede instanser (the Special Counsel og the Merit Systems Protection Board). Disse instanser har beføjelser både til at undersøge påståede uredeligheder og til at afgøre sager, hvor den ansatte mener sig udsat for negative ansættelsesmæssige konsekvenser på grund af meddelelse om uredeligheder. Der stilles ikke krav om, at den ansatte skal have forsøgt intern meddelelse, inden den ansatte giver meddelelse om forholdet til the Special Counsel eller the Merit Systems Protection Board.

Loven omfatter ikke meddelelse af oplysninger til pressen, hvorfor den ansatte, der benytter sig af denne form for offentliggørelse, ikke nyder automatisk beskyttelse mod negative ansættelsesmæssige kon-

sekvenser. Loven indeholder således alene regler om en intern meddeleret og meddeleret til to af regeringen særligt udpegede instanser.

3.4.2.5. Canada

Den Canadiske Ambassade har over for udvalget oplyst, at der i canadisk lovgivning i dag findes ganske få regler om offentligt ansattes meddeleret.

Man har som offentligt ansat i Canada ikke pligt til at underrette overordnede eller andre om observerede uredeligheder i forvaltningen (med undtagelse af enkelte love på provinsniveau i Manitoba og Saskatchewan).

Med hensyn til meddeleret for offentligt ansatte er svaret tvetydigt. Som det også fremgår af kapitel 3, afsnit 3.4.1.5., har alle offentligt ansatte ytringsfrihed ifølge den canadiske forfatning, men er samtidig forpligtet til at være loyale over for deres arbejdsgiver, den canadiske regering.

Forholdet mellem ytringsfriheden og loyalitetspligten er ikke endelig afklaret i canadisk ret. Den domstolspraksis, der findes i relation til tilfælde, hvor ansatte er blevet afskediget under henvisning til, at de har afsløret uredeligheder, er ikke entydig. Der findes således ikke nærmere fastlagte autoritative retningslinjer for omfanget af offentligt ansattes meddeleret i Canada.

Den canadiske regering har imidlertid ultimo oktober 2004 fremsat et forslag til en Public Servants Disclosure Protection Act (bill C-11). Forslaget er en genfremsættelse af et tidligere lovforslag (bill C-25). Lovforslaget har til formål at etablere nærmere regler for procedurer ved afsløring af uredeligheder ("wrongdoings") inden for den offentlige sektor samt regler for beskyttelse af de ansatte, der foretager afsløringerne.

Lovforslaget gælder for hele den føderale offentlige sektor, inkl. statsvirksomheder.

Uredeligheder ("wrongdoings") defineres i lovforslaget som værende 1) lovovertrædelser, 2) misbrug af offentlige midler, 3) groft dårlig ledelse i den offentlige sektor ("gross mismanagement"), 4) handlinger, der medfører alvorlig og specifik fare for liv, sundhed og personers sikkerhed eller miljøet, 5) alvorlige overtrædelser af den adfærdskodeks, som regeringen ifølge lovforslaget er forpligtet til at udfærdige og 6) iværksættelse af sanktioner og foranstaltninger i strid med lovforslagets regler over for ansatte, der har foretaget en afsløring omfattet af lovforslaget.

Ifølge lovforslaget skal afsløringer af uredeligheder først og fremmest ske inden for myndigheden (intern meddeleret).

Alle ledende chefer ("chief executives") skal således etablere en intern procedure for rapportering af uredeligheder inden for den enkelte myndighed. Der skal i den forbindelse udpeges en erfaren medarbejder ("senior officer"), som er ansvarlig for at modtage meddelelser fra de ansatte om uredeligheder. Hvis den ansatte har en formodning om uredeligheder, har den ansatte ret til at meddele dette til sin umiddelbart overordnede eller til den medarbejder, der er ansvarlig for at modtage meddelelser om uredeligheder.

I visse tilfælde har den ansatte også ret til at meddele uredeligheder til the President of the Public Service Commission (ekstern meddeleret).

The President of the Public Service Commission (PSC) er den afdeling, der administrerer ansættelsesforhold i den statslige del af den offentlige sektor.

Ekstern meddelelse til PSC kan bl.a. ske, hvis den ansatte har rimelig grund til at tro, at det ikke vil være passende at foretage intern meddelelse på grund af sagens genstand eller de personer, der er involveret i uredelighederne, eller hvis den ansatte allerede har benyttet sig af intern meddelelse uden at myndigheden – efter den ansattes opfattelse – har taget tilstrækkelig hånd om problemet.

PSC er bemyndiget til at undersøge påståede tilfælde af uredelighed.

De pågældende myndighedspersoner ("chief executives" og "senior officers") er forpligtet til at meddele PSC adgang til de lokaler og oplysninger, som forlanges af PSC, samt i øvrigt at yde ham assistance. PSC afgiver på baggrund af undersøgelserne en rapport til den relevante chef om resultaterne af undersøgelserne samt om nødvendigt anbefalinger om, hvordan der rettes op på forholdene. Hvis PSC finder det nødvendigt, kan han rette henvendelse til den overordnede ansvarlige minister i tilfælde, hvor den pågældende myndighed ikke har rettet sig efter hans anbefalinger, eller hvor der er tale om forhold, som indebærer en umiddelbart forestående alvorlig fare for liv, sundhed og personers sikkerhed eller miljøet.

PSC skal endvidere afgive en årlig rapport om hans virksomhed til Parlamentet gennem en minister.

Ledende chefer og PSC skal i videst muligt omfang beskytte identiteten på de personer, der er involveret i meddelelsesprocessen, herunder de ansatte, der måtte have afsløret forholdet, vidner og de personer, der måtte være ansvarlige for forholdet.

Hvis den offentligt ansatte har en rimeligt begrundet formodning om, at en uredelighed omhandler et spørgsmål om alvorlige lovovertrædelser eller et forhold, som medfører en umiddelbart forstående alvorlig og specifik fare for liv, sundhed og personers sikkerhed eller miljøet, og sagens omstændigheder gør, at der ikke er tid til at benytte den interne eller eksterne meddelelsesret, har den ansatte ret til at afsløre uredeligheder over for offentligheden, herunder pressen.

Lovforslaget indeholder endvidere et forbud mod at udsætte ansatte, der har foretaget en "protected disclosure" eller i god tro deltaget i en undersøgelse heraf, for negative ansættelsesmæssige foranstaltninger ("reprisal").

"Protected disclosure" defineres i lovforslaget som en afsløring, som ikke er betydningsløs, utilbørlig eller foretaget i ond tro, og som er foretaget i henhold til lovforslagets regler eller anden lovgivning vedrørende uredelige forhold.

”Reprisal” defineres i lovforslaget som 1) disciplinære sanktioner, 2) degradering, 3) afskedigelse, 4) enhver foranstaltning, der påvirker ansættelsen eller arbejdsforholdene negativt for den pågældende ansatte og 5) trussel om at iværksætte de ovennævnte sanktioner og foranstaltninger.

Klager fra ansatte over iværksættelse af negative ansættelsesmæssige foranstaltninger i strid med lovforslagets regler kan indbringes for et uafhængigt nævn (the Public Service Staff Relations Board). Nævnet kan træffe afgørelse om genansættelse, genoprettelse af ansættelsesforholdet, erstatning og godtgørelse.

Endelig forpligter regeringen sig i lovforslagets præambel til at oprette et ”Charter of Values of Public Service”, som skal vejlede de offentligt ansatte i deres arbejde.

Det pågældende lovforslag bærer præg af – i lighed med de i Storbritannien og USA gældende regler – hovedsageligt at indeholde regler om en intern meddeleret eller en meddeleret til andre offentlige instanser.

Den Canadiske Ambassade har oplyst, at lovforslaget fortsat er under behandling, og at det har givet anledning til en del debat. Der har navnlig været rejst kritik mod, at PSC ikke er et uafhængigt organ, samt at meddeleres anonymitet ikke er tilstrækkelig beskyttet med lovforslagets tekst.

Kapitel 4

Ytringsfrihed og meddeleret i praksis

4.1. Ytringsfriheden – de modsatrettede hensyn

De gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er udtryk for en afvejning af en række delvis modsatrettede hensyn. De modsatrettede hensyn omfatter på den ene side hensynet til den enkelte offentligt ansattes rettigheder samt hensynet til den offentlige debat og demokratiet i bredere forstand. På den anden side står hensynet til den politiske og administrative beslutningsproces.

Hensynet til den enkelte offentligt ansatte

Et grundlæggende hensyn i spørgsmålet om ytringsfriheden er hensynet til den enkelte offentligt ansatte. De offentlige ansatte er også borgere i et demokratisk samfund og at pålægge dem, at de ikke må udtale sig om de forhold, de arbejder med i det daglige, og som de har uddannet og specialiseret sig til at varetage, vil være en væsentlig indskrænkning i deres personlige frihed. Da ytringsfriheden er knyttet til individet, må hensynet til beskyttelsen af individets rettigheder være et centralt hensyn i afvejningen af rækkevidden af og begrænsningerne i ytringsfriheden.

Som fremstillingen af gældende ret viser, er det kritiske ytringer, der angår de offentligt ansattes egne arbejdspladser eller arbejdsforhold i bred forstand, der er centralt for udvalgets arbejde. Ytringer om andre forhold end sådanne, der angår de pågældendes arbejde, vil som hovedregel ikke give anledning til retlige problemer. Det samme gælder positive ytringer om egen arbejdsplads eller arbejdsforhold. Drejer det sig om udtalelser på ansættelsesmyndighedens vegne, er det ledelsens afgørelse, hvilke ansatte der må udtale sig.

Hvis en offentligt ansat ønsker at deltage i den offentlige debat med kritiske ytringer om forhold, der er relateret til hans eller hendes arbejde, har vedkommende en vidtgående ret hertil. Såfremt der er tale om kritik af klare ulovligheder, har den offentligt ansatte desuden en

pligt til at sige fra over for ledelsen. Denne pligt indebærer imidlertid ikke en pligt til at fremsætte kritikken offentligt.

Det vil være op til den enkelte offentligt ansatte at afgøre, om vedkommende ønsker at deltage i den offentlige debat.

Hensynet til den offentlige debat og demokratiet

I et åbent, demokratisk samfund foregår der en konstant offentlig debat i skrevne og elektroniske medier, på møder, i foreningslivet mv. Den offentlige debat er mere end blot et gode for et demokratisk samfund. Den offentlige debat er en nødvendig forudsætning for, at demokratiet kan fungere. Hvis borgerne meningsfyldt skal kunne vælge mellem politiske partier og standpunkter ved valg og folkeafstemninger, kræver det, at der er et oplyst grundlag at vælge på. Dette grundlag skabes bl.a. af den offentlige debat, som muliggør, at meninger og holdninger brydes, og at konkrete forhold kan belyses fra flere vinkler.

Den offentlige debat udgør en kontrol med de politiske beslutningstagere. Demokratisk valgte repræsentanter for folket må kunne begrunde deres beslutninger i offentligheden, og oppositionen og befolkningen må kunne udfordre disse beslutninger åbent. En af de helt grundlæggende forskelle på totalitære og demokratiske samfund er, at der i sidstnævnte er frihed for oppositionen og almindelige borgere til offentligt at være uenige med de politiske magthavere.

I et samfund, der vægter oplysning og viden højt, er den offentlige debat også en væsentlig faktor, når der skal træffes beslutninger på det mest kvalificerede grundlag, idet debatten er medvirkende til, at relevante betragtninger og hensyn inddrages, inden en beslutning træffes.

Hensynet til demokratiets funktion tilsiger, at indskrænkninger i yttringsfriheden bør være få og velbegrundede.

For de offentligt ansattes vedkommende er der flere forhold, der taler for, at de bør deltage i debatten, herunder om emner vedrørende deres egne arbejdsforhold.

For det første udgør de offentligt ansatte tilsammen ca. 800.000 borgere. Det ville derfor betyde en væsentlig indskrænkning i antallet af

borgere, der kunne deltage i den offentlige debat, hvis offentligt ansatte var forment adgang til at give deres mening til kende.

For det andet dækker den offentlige sektor i dag så mange områder og emner, at det ville være uacceptabelt, hvis en så betydelig del af samfundslivet ikke skulle kunne gøres til genstand for en offentlig diskussion med bidrag fra dem, der ofte har den største viden og indsigt på området, nemlig de offentligt ansatte selv.

Endelig er der en sammenhæng mellem ytringsfriheden og kontrollen med de politiske og administrative beslutningstagere. Eftersom en del af de offentligt ansatte arbejder tæt på den politiske og administrative ledelse eller skal medvirke til at gennemføre ledelsens beslutninger, vil de ansatte også være de nærmeste til at vide, hvis der bliver begået magtmisbrug, eller hvis forholdene af andre årsager er ulovlige eller kritisable.

Overvejelser om, i hvilket omfang og på hvilke vilkår offentligt ansatte deltager i og bidrager til den offentlige debat, vedrører først og fremmest den enkelte medarbejder som individ. De offentligt ansatte som helhed såvel som de forskellige faggrupper inden for den offentlige sektor er gennem medindflydelses- og samarbejdsreglerne sikret adgang til gøre deres synspunkter gældende.

Det gælder i spørgsmål, der vedrører den daglige ledelse og drift, hvor reglerne om medbestemmelse og samarbejde sikrer en repræsentation af de ansatte gennem deres tillidsmænd og organisationer. Der er hermed også en kanal, som gør det muligt for de offentligt ansatte som gruppe at bringe kritisable forhold frem. Dertil kommer, at offentligt ansatte dels i kraft af deres arbejde, dels gennem deres organisationers repræsentation i udvalg og arbejdsgrupper, der skal overveje og stille forslag om den fremtidige politik inden for et givet område, kollektivt har mulighed for medindflydelse.

Det nævnte system sikrer imidlertid ikke nødvendigvis den enkelte medarbejder mulighed for at føre sine synspunkter frem. Det sikrer heller ikke uden videre, at forhold, som enkeltmedarbejdere finder kritisable inden for en bestemt sektor eller på den enkelte offentlige arbejdsplads, bliver bragt frem.

Derfor er spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed i høj grad knyttet til de vilkår, der gælder for den enkelte offentligt ansattes muligheder for at gøre sig gældende i den offentlige debat i anliggender, der vedrører hendes eller hans fagområde.

Hensynet til den politiske beslutningsproces

Over for hensynet til den offentlige debat og demokratiet står hensynet til den politiske beslutningsproces, der taler for visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Bent Christensen har i sit responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed (1980) anlagt tre synsvinkler for statens vedkommende. Tages der udgangspunkt i ministeransvarlighedsloven, fremgår det, at ministeren er den eneste, der kan stilles til ansvar over for Folketinget. De offentligt ansatte kan ikke drages til ansvar på samme måde, men er dækket af ministerens ansvar. Til gengæld må den politisk ansvarlige minister kunne forlange lydighed og loyalitet fra sine ansatte.

Ansættelsen af politisk neutrale embedsmænd helt op til de højeste poster i ministerierne er en rodfæstet dansk tradition. De administrative topchefer giver ikke blot faglig rådgivning, men har over årene i stigende omfang også ydet integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren. Såfremt ministeren skal kunne støtte sig til denne rådgivning, er det væsentligt, at de samme embedsmænd ikke ytrer en personlig, og måske divergerende, holdning til den pågældende sag i den offentlige debat.

Der kan også tages udgangspunkt i de politiske partier og den forhandling, der foregår mellem dem i forbindelse med lovgivningsarbejdet mv. Såfremt de offentligt ansatte, der er med til at forberede regeringens udspil, offentligt undsiger disse udspil, vil det stille regeringen langt vanskeligere i forhandlingerne med støttepartier og opposition.

Dette forhold har også gyldighed i regeringens kontakt og forhandlinger med organisationer mv. Organisationer kan, anfører Bent Christensen, i lighed med private virksomheder afskedige medarbejdere, der udtaler sig kritisk eller i modstrid med den fastlagte ledelsesmæs-

sige linje. Såfremt regeringen ikke kan forvente tilsvarende loyalitet fra dens embedsmænd, vil den befinde sig i en ulige forhandlingsposition.

I kommunerne (og amterne) har det forhold, at det politiske flertal og oppositionen oftest begge er involveret i forvaltningen igennem udvalgs- eller magistratsstyret en særlig betydning. Bent Christensen anfører, at det kan tænkes at føre til, at de ansattes adgang til offentlige ytringer begrænses ud over, hvad hensynet til den politiske beslutningsproces kræver i statsadministrationen. Årsagen er, at ytringer, der ikke er i overensstemmelse med flertallets holdning, ofte vil være sammenfaldende med mindretallets holdning.

Lars Nordskov Nielsen har i sit responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed (1987) tilsluttet sig Bent Christensens synspunkter. Han tilføjer, at hvis der anlægges en bredere samfundsmæssig vurdering end blot at vurdere beslutningsprocessen ud fra ledelsens side, kan offentligt ansattes kritiske ytringer vedrørende deres egne arbejdsforhold på en og samme tid besværliggøre og kvalificere grundlaget for den politiske beslutningsproces. Hensynet til den politiske beslutningsproces bør således ikke kun tillægges begrænsende virkninger på de offentligt ansattes ytringsfrihed. Den politiske beslutningsproces kan også blive beriget af de offentligt ansattes bidrag til debatten.

Lars Nordskov Nielsen lægger vægt på, at spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed er et dynamisk spørgsmål. Betragtninger, der på et tidspunkt synes rimelige, kan fremstå anderledes på et senere tidspunkt og dermed medføre ændrede afvejsninger, hvad enten den bagvedliggende årsag er ændringer i den administrative struktur eller i synet på forholdet mellem forvaltningen og omverdenen. Hans overordnede vurdering er, at udviklingen har resulteret i en udvidelse af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Dette understøttes af flere forhold. Der er reelt sket en udvikling hen i mod øget åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning både i gældende love og regelsæt og i institutionernes praktiske adfærd over årene. Denne større åbenhed og gennemsigtighed betyder, at det er blevet lettere for almindelige borgere at få adgang til informationer om baggrunden for forvaltningens beslutninger og forvaltningens

indre liv. Udviklingen har en afsmittende virkning på de offentligt ansattes ytringsfrihed.

Den offentlige forvaltning er endvidere vokset personalemæssigt og områdemæssigt, hvorved flere er blevet omfattet af de begrænsninger, der sættes for ytringsfriheden. Forgreningen af den offentlige sektor betyder endvidere, at særligt råd og nævn beskæftiger interesserepræsentanter og eksperter, hvis deltagelse i den offentlige debat med ekspertholdninger vanskeligt kan begrænses.

Siden starten af 1980'erne er et betydeligt antal offentligt ansatte overgået til ansættelse i aktieselskaber mv.. En række statsinstitutioner er i perioden omdannet til aktieselskaber, ligesom flere store anlægsprojekter er organiseret som aktieselskaber. Omdannelsen af statsinstitutioner til såkaldt selvejende institutioner trækker i samme retning, idet nogle af disse institutioner også efter overgangen til selveje dog må betragtes som statsinstitutioner.

Endelig har det betydning for udviklingen i offentligt ansattes ytringsfrihed, at reguleringen af samfundet og den offentlige sektor har skiftet karakter som følge af den øgede anvendelse af rammelove og bemyndigelseslove. Udmøntningen af disse love overlader et stort skøn til de decentrale offentlige instanser, hvilket kan medføre et behov for diskussion og afklaring. Diskussionen kan i nogle tilfælde holdes internt, men i andre tilfælde kan såvel ledelsen som de offentligt ansatte have et berettiget ønske om at inddrage offentligheden.

Hensynet til den administrative beslutningsproces

Hensynet til den administrative beslutningsproces i myndigheder og institutioner kan også tænkes at sætte grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed, selv om det politiske niveau ikke er inddraget direkte. Grundlæggende skyldes det, at ethvert spørgsmål, der behandles i den offentlige administration, kan blive politisk, også selv om det ikke var det i udgangspunktet. Hertil kommer, at den politiske ledelse fortsat kan blive holdt ansvarlig, uanset at den ikke har været inddraget direkte i administrationen af en given sag.

For offentligt ansatte, der har været medvirkende i myndighedens eller institutionens beslutningsproces, er begrænsningerne stærkere end for

de ansatte, der ikke har været medvirkende. Årsagen er, at det vil være et alvorligt angreb på en beslutnings legitimitet, hvis de, der har været medvirkende til at træffe den, efterfølgende anfægter den.

Dertil kommer, at det politiske niveau typisk vil stille særlige loyalitetskrav til den administrative ledelse i offentlige organisationer, og kravene skærpes, jo højere i hierarkiet lederen er placeret. Forestillingen om, at den administrative ledelse alene har som opgave at gennemføre den politiske ledelses beslutninger, svarer ofte ikke til virkelighedens verden. Den administrative leder skal ikke blot være loyal over for loven, den demokratiske styreform og retsstatens principper. Det forventes desuden, at lederen, særligt toplederen, udnytter sin viden og sine kompetencer til at fremme og varetage den politiske ledelses politiske interesser under hensyntagen til de øvrige loyalitetskrav.

De grupper af offentligt ansatte, der som fagprofessionelle varetager de primære velfærdsopgaver inden for sundheds-, undervisnings- og socialektoren, vil formentlig i mange tilfælde identificere sig med deres fag snarere end med deres ansættelsessted, hvilket udfordrer ønsket om loyalitet og effektivitet i relation til den administrative og politiske beslutningsproces. Også andre grupper med specialiseret uddannelse kan tænkes at være relevante i denne sammenhæng. Det gælder f.eks. teknisk og naturvidenskabeligt uddannet personale inden for bygge-, teknik- og miljøsektoren.

I praksis spiller den socialisering, som finder sted i enhver organisation og på enhver arbejdsplads utvivlsomt en begrænsende rolle for offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. Socialiseringen viser sig på forskellige måder, men der er i denne sammenhæng især grund til at pege på to forhold.

Det ene er, at der i en hvilken som helst organisation eller institution over tid typisk vil udvikle sig en fælles opfattelse af, hvilke problemer myndigheden eller institutionen står over for, hvordan man skal prioritere dem i forhold til hinanden, samt hvordan man kan løse dem. Erfaringen viser, at nye medarbejdere ret hurtigt vil lade sig påvirke af organisationspecifikke holdninger og værdier. En bestemt arbejdspladskultur kan således bidrage til at sikre medarbejdernes loyalitet over for organisationen og dens ”mission”. Forstået på denne måde er

organisationens fælles kultur og medarbejdernes socialisering resultat af en proces, som ikke nødvendigvis er styret.

Det andet forhold, der kan bidrage til medarbejdernes socialisering og dermed eventuelle tilbageholdenhed med hensyn til deltagelse i den offentlige debat, er, at ledelsen bevidst og systematisk forsøger at påvirke værdierne i organisationen. F.eks. kan ledelsen gennem særlige trænings- og introduktionsprogrammer og intern medarbejderuddannelse søge at opbygge en fællesskabsfølelse mellem ledelse og medarbejdere og en kultur, der kan sikre fælles problem- og målopfattelser samt medarbejdernes accept af bestemte problemløsningsmodeller. En sådan værdibaseret ledelse kan tage udgangspunkt i ledelsens mål om, at der for organisationen formuleres en udtrykkelig mission, som kan fungere som ledetråd for den daglige ledelse og drift. En sådan strategi er beslægtet med de reformer af den offentlige forvaltning og den offentlige sektor, som går under betegnelsen mål- og rammestyring.

Uanset om der sker en socialisering gennem værdibaseret ledelse eller gennem den almindelige udvikling af arbejdspladskulturen, vil effekterne være de samme. Der skabes en særlig loyalitet over for organisationen, og der sker dermed i praksis en regulering af medarbejdernes interesse for og tilskyndelse til at bidrage til den offentlige debat.

Offentligt ansattes brug af ytringsfriheden i praksis – forskellige synspunkter

Som det fremgår af gennemgangen af gældende ret i kapitel 3.1., giver reglerne om ytringsfrihed vide rammer for offentligt ansatte til at fremsætte kritiske ytringer om deres eget arbejdsområde. Det synes således ikke så meget at være de gældende reglers juridiske indhold som andre forhold, der i realiteten kan virke begrænsende på offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Som påpeget af Lars Nordskov Nielsen holder de fleste offentligt ansatte sig sandsynligvis tilbage fra at komme med kritiske ytringer i offentligheden, fordi de i høj grad solidariserer sig med deres egen arbejdsplads, eller fordi de oplever, at de har tilstrækkelig mulighed for at give udtryk for deres synspunkter i det daglige arbejde. Denne gruppe af offentligt ansatte har således ikke nogen særlig trang til at benytte deres ytringsfrihed. Den manglende lyst til at deltage i debat-

ten kan næppe heller siges at være et personligt problem for denne gruppe af offentligt ansatte, da anvendelse af ytringsfriheden jo netop er en ret, den enkelte offentligt ansatte har, og ikke en pligt.

Der kan dog givetvis også findes en gruppe af offentligt ansatte, der afholder sig fra at deltage i den offentlige debat, fordi de frygter, at det vil have arbejdsmæssige eller sociale konsekvenser, f.eks. ændring i arbejdsopgaver, udelukkelse fra det sociale fællesskab eller mobning. Den offentligt ansatte kan ikke på forhånd vide, om der vil være konsekvenser, og hvilken natur konsekvenserne i givet fald vil have, men vedkommende kan frygte det.

I det omfang ytringer har negative konsekvenser, får det selvsagt ikke bare betydning for den offentligt ansatte, der har benyttet sin ytringsfrihed, og som mærker reaktionerne direkte. Det vil også kunne virke disciplinerende på den ansattes kolleger.

Frygten for negative konsekvenser kan formentlig medføre en vis selvrensning på de offentlige arbejdspladser. Selvrensningen kan udgøre et problem, da den kan føre til, at offentligt ansatte holder sig tilbage fra at deltage i den offentlige debat, der således bliver fattigere på synspunkter.

At selvrensningen eksisterer, bekræftes i DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppes betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993). I forbindelse med udarbejdelsen af betænkningen, blev der gennemført en række høringer med offentligt ansatte. Hovedpunkterne fra høringerne refereres i betænkningen således:

”Det var den almindelige opfattelse blandt såvel stats- som kommunalt ansatte høringsdeltagere, at den ret til ytringsfrihed, der gælder for offentligt ansatte, faktisk ikke benyttes i virkeligheden. Det var gennemgående opfattelsen, at der overalt i administrationen gælder en uskrevne regel om, at det ikke er tilladt at udtale sig kritisk om sit arbejdsområde eller sin myndighed, uanset om man udtaler sig som privatperson. De fleste steder er det sædvanligt, at udkast til artikler mv. i eget navn på forhånd forevises eller drøftes med nærmeste overordnede. Endvidere var det et gennemgående træk under høringerne, at hø-

ringsdeltagerne accepterede den faktiske tilstand på området” (Fagligt etiske principper i offentlig administration, 1993, s. 63).

I vurderingen af den praktiske betydning af offentligt ansattes ytringsfrihed er det et selvstændigt spørgsmål, om der blandt offentligt ansatte findes et tilstrækkeligt kendskab til de gældende regler. Såfremt kendskabet er ringe, kan en oplysende indsats måske i sig selv medvirke til, at flere offentligt ansatte deltager i den offentlige debat. Er kendskabet til reglerne derimod godt, er det i højere grad andre initiativer rettet mod påvirkning af kulturen på de offentlige arbejdspladser, der må overvejes.

4.2. Udvalgets undersøgelser

Udvalget har gennemført en række undersøgelser med henblik på at beskrive de faktiske forhold vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Undersøgelserne omfatter en indsamling af konkrete sager om offentligt ansattes ytringsfrihed, fokusgruppemøder foretaget med medlemmer af de tre hovedorganisationer repræsenteret i udvalget, en spørgeskemaundersøgelse blandt danske medier samt en høring med udvalgte administrative og politiske ledere. I tillæg hertil har udvalget indhentet oplysninger fra ministerier, amter, kommuner mv. om udmeldte politikker, personalevejledninger, personalehåndbøger og lignende, hvori de ansattes ytringsfrihed og/eller meddeleret berøres.

4.2.1. Konkrete sager

Indsamlingen af konkrete sager er foretaget for perioden 1992-2004 og omfatter følgende:

- En gennemgang af ombudsmandens praksis, herunder både sager i ombudsmandens beretninger og utrykte, men realitetsbehandlede sager. Ombudsmandsinstitutionen har desuden været behjælpelig med at udarbejde en oversigt over omfanget af samtlige afsluttede sager og fordelingen mellem afviste og realitetsbehandlede sager.
- Sager fremsendt af de tre hovedorganisationer repræsenteret i udvalget: Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd

(FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Akademikerne Centraladministration (AC).

- Sager fremkommet ved en søgning i databasen Infomedia, der omfatter en række landsdækkende og enkelte regionale medier og fagblade. Søgningen har afdækket samtlige artikler, der i den undersøgte periode 1992-2004 har indeholdt ordet ”ytringsfrihed” samt ét af en række støtteord eller støtteudtryk (offentligt ansatte, gå til pressen, sanktioner, uenighed, forhold på arbejdspladsen mv.)
- Sager fremkommet ved en søgning i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amdsrådsforeningen og Finansministeriet.

De indsamlede sager er i kort form gengivet i bilag 1.

4.2.2. Fokusgruppemøder

Udvalget har gennemført en række fokusgruppemøder med det formål at supplere indsamlingen af de konkrete sager med en beskrivelse af arbejdspladskulturen i forskellige dele af den offentlige sektor. Det har været udvalgets antagelse, at offentligt ansattes brug af ytringsfriheden ville variere alt efter, om der er tale om ledende eller menige medarbejdere, forvaltningspersonale eller fagprofessionelle og muligvis også efter sektor.

Fokusgruppemøderne har været af ½ dags varighed og har omfattet mellem 7 og 13 repræsentanter for hovedorganisationernes medlemmer samt udvalgets sekretariat og formanden. Møderne blev gennemført 25. maj 2005 (AC), 30. maj 2005 (LO) og 14. juni 2005 (FTF).

Sekretariatet havde til brug for møderne udarbejdet en spørgeguide, der er optrykt som bilag 2.

4.2.3. Spørgeskemaundersøgelse blandt medierne

I udvalgets undersøgelser af konkrete sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed indgår en søgning i databasen Infomedia. Spørgeskemaundersøgelsen blandt medierne har haft som formål at supplere denne information med redaktørernes kendskab til sager vedrørende

offentligt ansattes ytringsfrihed, sagernes indhold og hyppighed, hvem der tager initiativet til kontakten mellem mediet og den offentligt ansatte, udbredelsen af ønsket om anonymitet blandt kilderne mv.

Spørgeskemaet blev udsendt til redaktører af dagblade, elektroniske medier, ugeblade og fagpressen. 710 redaktører blev inviteret til at deltage og 235 deltog. Deltagelsesprocenten var således på 33,1 %. Dette skal ses i lyset af, at den overvejende del af respondenterne kommer fra fagspecifikke medier, for hvem spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed derfor kan synes mindre relevant.

Fagpressen har dog som helhed fået tilbuddet om at deltage i undersøgelsen, da emnet for en dels vedkommende vil være særdeles relevant.

Spørgeskemaet er optrykt som bilag 3.

4.2.4. Høring med administrative og politiske ledere

Udvalget har gennemført en høring blandt udvalgte administrative og politiske ledere med henblik på at få belyst det hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces, som kan medvirke til at begrænse offentligt ansattes ytringsfrihed. Høringen blev gennemført d. 7. september 2005 i to sessioner. I høringen deltog 5 administrative ledere og 3 politiske ledere.

Deltagerlisten er optrykt som bilag 4.

4.2.5. Indhentning af oplysninger om udmeldte politikker, vejledninger, personalehåndbøger mv. i den offentlige sektor

Til brug for udvalgets undersøgelse af de gældende reglers praktiske betydning er der indhentet oplysninger fra ministerier, amter, kommuner samt H:S om udmeldte politikker, personalevejledninger, personalehåndbøger og lignende, hvori de ansattes ytringsfrihed og/eller meddeleret berøres.

Oplysningerne er indhentet ved udvalgets henvendelse til de enkelte ministerier samt til Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Hovedstadens Sygehusfællesskab. Oplysninger fra amter og kom-

muner er indhentet via udvalgets repræsentanter for hhv. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

I bilag 5 er gengivet 18 udvalgte eksempler på tekstpassager fra det indkomne materiale.

4.3. Undersøgelseernes resultater

4.3.1. Konkrete sager

4.3.1.1. Indsamling af sagerne

Det er på baggrund af de indsamlede oplysninger i form af afsluttede ombudsmandssager, indsamlede sager og eksempler blandt udvalgets arbejdsgiver- og hovedorganisationer samt søgningen i medierne muligt at tegne et overordnet billede af udviklingen i antallet af sager siden 1992. Det er dog ikke muligt at sige noget præcist om hyppigheden af de situationer, hvor offentligt ansatte benytter deres ytringsfrihed til at udtale sig kritisk om deres egne arbejdsforhold.

Udvalget har valgt at fokusere på de tilfælde, hvor en offentligt ansat ytringer har haft negative konsekvenser for den pågældende. En gennemgang af disse sager kan medvirke til at illustrere en række relevante problemstillinger vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

En sag defineres således i det følgende som et tilfælde, hvor en offentligt ansat har ytret sig kritisk om sin arbejdsplads eller sine arbejdsforhold inden for rammerne af ytringsfriheden, og hvor denne ytring har haft negative konsekvenser for den offentligt ansatte. Det vil sige, at tilfælde, hvor den offentligt ansattes kritiske ytringer ligger uden for ytringsfrihedens rammer, ikke er medtaget i fremstillingen, selvom ytringerne har haft (retmæssige) negative konsekvenser. Tilfælde, hvor den offentligt ansattes kritiske ytringer ikke har haft negative konsekvenser, er heller ikke medtaget.

Der er derudover medtaget en række sager, hvor der på en offentlig arbejdsplads er blevet udstukket generelle retningslinjer for de ansattes ytringer. Der findes eksempler på ansatte, der har fået forbud mod at udtale sig, og der findes eksempler, hvor offentligt ansatte angive-

ligt ikke tør udtale sig om en given problemstilling af frygt for represalier. Endelig findes der i materialet enkelte eksempler, hvor ytringen ikke har angået den pågældende offentligt ansattes arbejdsplads eller arbejdsforhold, men hvor den offentligt ansatte alligevel udsættes for negative ledelsessanktioner. I et enkelt tilfælde er ytringen ikke fremset af den offentligt ansatte selv, men af vedkommendes ægtefælle.

Som nævnt er det ud fra oplysningerne ikke muligt at sige noget præcist om hyppigheden af de situationer, hvor offentligt ansatte benytter deres ytringsfrihed til at udtale sig kritisk om deres egne arbejdsforhold.

Tilsvarende er det ikke muligt at sige noget om offentligt ansattes generelle deltagelse i den offentlige debat.

Det er dog sandsynligt, at antallet af tilfælde, hvor en kritisk ytring får negative konsekvenser, er større, end materialet giver udtryk for. Det er givetvis ikke alle situationer, hvor en offentligt ansats ytringsfrihed bliver uberettiget begrænset, der finder vej til personaleorganisationerne, medierne eller ombudsmanden. Hvor stort dette tal er, er imidlertid ikke muligt at sige.

Det samlede materiale har en heterogen karakter, idet der er stor forskel på detaljeringsgraden i beskrivelserne, herunder om der er kendskab til de enkelte sagers udfald. Det er desuden langt fra alle sager, der er blevet prøvet hos tilsynsmyndigheder, domstole eller ombudsmanden eller afsluttet med forlig. Særligt for de sager, der er resultat af søgningen i Infomedia, og som ikke også optræder andetsteds i materialet, er der en vis usikkerhed, når det gælder spørgsmålet om, hvorvidt den offentligt ansattes ytringer lå inden for grænserne af ytringsfriheden. Beskrivelsen af disse sager er alene baseret på fremstillingen i medierne, og beskrivelsen giver dermed ikke nødvendigvis et fuldstændigt retvisende billede af det passerede.

Behandles de indsamlede eksempler under et, er der mellem 0 og 15 tilfælde om året i den angivne periode. Dette tal må imidlertid tages med forbehold, da det især for de eksempler, der er fundet via mediesøgningen, kan være svært at afgøre i hvilket omfang, der er tale om egentlige ”sager” eller ej. En del af de forløb, der beskrives, er således

ikke blevet prøvet hos tilsynsmyndigheder, ved domstolene eller ombudsmanden, og det kan derfor ikke med sikkerhed siges, om den offentligt ansattes yringsfrihed er blevet uretmæssigt begrænset.

En mere sikker opgørelsesmetode, der til gengæld giver et snævrere perspektiv, er at tage udgangspunkt i de sager, ombudsmanden har realitetsbehandlet. En sådan gennemgang viser, at der findes mellem 0 og 3 realitetsbehandlede sager årligt. Ombudsmanden har i perioden fra 1992-2004 modtaget mellem 0 og 14 sager årligt. Ud af i alt 87 indkomne sager er 65 blevet afvist, enten fordi ombudsmanden af formelle grunde har været afskåret fra at behandle sagerne (herunder fordi klageren fortsat har haft mulighed for at klage over forholdet inden for det administrative klagesystem, klagen har været indgivet for sent i forhold til den 1-årige forældelsesregel i ombudsmandsloven, eller fordi sagen har været (eller forventes) indbragt for domstolene, eller fordi ombudsmanden har besluttet ikke at undersøge sagen nærmere.

Der findes i det samlede materiale ikke nogen entydig tendens i udviklingen i antallet af sager. Der kan dog spores en svag stigning i antallet af sager, der indbringes for ombudsmanden, kombineret med en svag tendens til nedgang i antallet af sager, der afvises. Fra 1992 til 1998 lå det gennemsnitlige antal afsluttede sager hos ombudsmanden således på lidt over 4 årligt, hvoraf 3 blev afvist, svarende til 75 procent. I perioden 1999 til 2004 var det gennemsnitlige antal sager godt 9 årligt, hvoraf 6 sager blev afvist, svarende til 67 procent.

Som det fremgår, er der dog tale om så små tal, at en tilvækst på ganske få sager kan give en ganske voldsom procentvis forøgelse.

En oversigt over sager oprettet hos ombudsmanden efter 1. januar 1992 og afsluttet i perioden 1992-2004 findes i tabel 1.

Tabel 1: Afsluttede ombudsmandssager om offentligt ansattes ytringsfrihed

| Afsluttede ombudsmandssager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed (1992-2004) | | | | | |
|--|------------|---------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| År | Alle sager | Afviste sager | Realitetsbehandlede sager | | |
| | | | Uden kritik, henstilling mv. | | Med kritik, henstilling mv. |
| | | | Afkortet realitetsbehandling | Fuldt ud realitetsbehandlet | |
| 1992 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1993 | 4 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| 1994 | 6 | 4 | 0 | 0 | 2 |
| 1995 | 6 | 4 | 1 | 1 | 0 |
| 1996 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| 1997 | 5 | 4 | 0 | 0 | 1 |
| 1998 | 6 | 4 | 0 | 0 | 2 |
| 1999 | 9 | 6 | 2 | 0 | 1 |
| 2000 | 6 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| 2001 | 8 | 6 | 2 | 0 | 0 |
| 2002 | 14 | 11 | 1 | 1 | 1 |
| 2003 | 14 | 12 | 1 | 0 | 1 |
| 2004 | 5 | 4 | 0 | 1 | 0 |
| I alt: | 87 | 65 | 8 | 4 | 10 |

4.3.1.2. Omfang af og indhold i de konkrete sager

Opgøres undersøgelsens i alt 86 indsamlede sager efter hvilken del af den offentlige sektor, de vedrører, tegner kommunerne sig for 46 sager, mens staten tegner sig for 23 sager og amterne for 14 sager. 3 sager vedrører forhold på en institution, hvor tilhørsforholdet til stat, amt eller kommune ikke fremgår klart af de tilgængelige oplysninger.

At kommunerne har flest sager sammenlignet med resten af den offentlige sektor må ses i lyset af, at der er langt flere ansatte i kommunerne end i staten og amterne. Af de omkring 800.000 offentligt ansatte er ca. 47 % ansat i kommunerne, ca. 25 % i staten og ca. 19 % i amterne. De resterende ca. 9 % er ansat i København og Frederiksberg Kommuner samt i Hovedstadens Sygehusfællesskab H:S.

Antallet af sager i kommunerne kan også have sammenhæng med den type af offentlig virksomhed, der hører under kommunerne.

Opgøres sagerne således efter sektor, er det markant, at langt hovedparten af sagerne vedrører sundhedssektoren (18 sager), undervisningssektoren (15 sager), socialsektoren (8 sager) samt børn og unge sektoren (10 sager). Inden for politi og forsvar findes 6 sager, tekniske områder (bygge, teknik og miljø) har 4 sager, mens ældreområdet har 3 og forskningsområdet 4 sager. De resterende områder folkekirken og kultur har 1 sag hver.

Til sammenligning angår kun 9 sager det administrative personale i ministerier, styrelser, kommunale forvaltninger og på institutioner (på tværs af de ovennævnte sektorer). Endelig findes 7 tværgående sager, hvor ledelsen indfører generelle begrænsninger i større grupper af offentligt ansattes yringsfrihed. Begrænsningerne omfatter typisk alle ansatte i en (amts)kommune eller alle ansatte på et specifikt forvaltningsområde.

Den store usikkerhed, der kendetegner den kvantitative opgørelse af antallet af sager i perioden 1992-2004, betyder, at det er mere interessant at undersøge indholdet i de sager, der findes i perioden, frem for at fokusere på antallet.

En undersøgelse af indholdet vil kunne belyse, hvad der gør, at offentligt ansatte benytter deres yringsfrihed til at udtale sig om egne arbejdsforhold, og hvad de offentligt ansatte ytrer sig om. Gennemgangen vil endvidere kunne give et indtryk af de konsekvenser, ytringerne har haft for de pågældende offentligt ansatte, og hvem der har reageret på ytringerne.

Der er dog også usikkerheder forbundet med denne fremstilling. Gennemgangen er baseret på de eksempler på sager, som er fremkommet ved de ovenfor beskrevne undersøgelsesmetoder, men i hvilket omfang sagerne er dækkende for alle dele af den offentlige sektor er usikkert. Der vil sandsynligvis også være forskel på, i hvilket omfang forskellige grupper af offentligt ansatte benytter sig af råd og bistand fra deres personaleorganisationer.

Endelig kan der vise sig et mønster alt efter hvilken kategori af medarbejdere, der er tale om. Der kan således være forskel på, om det er ledere eller menige medarbejdere, der udtaler sig kritisk, ligesom det

kan have betydning, om der er tale om administrativt personale eller fagprofessionelle. Forskellene mellem medarbejdergrupperne kan variere fra sektor til sektor.

I tabel 2 er de indsamlede sager opdelt efter indholdet i ytringen, medarbejderkategori samt sektor. Ytringens indhold omfatter kategorierne ledelsesforhold, arbejdsforhold, budget- og bevillingsforhold/standard i ydelser, faglige metoder/skøn, videreformidling af oplysninger, personlig holdning og ikke-arbejdsrelateret ytring. Sager rubriceret under personlig holdning angiver i denne sammenhæng sager, hvor medarbejdere ytrer sig om personlige holdninger på deres faglige arbejdsområde, mens sager rubriceret under ikke-arbejdsrelaterede ytringer omhandler ytringer, hvor offentligt ansatte ytrer sig om emner, der ikke vedrører deres faglige arbejdsområde, men som alligevel medfører negative ledelsesmæssige konsekvenser.

Tabellen omfatter ikke de 7 tværgående sager, der vedrører tilfælde, hvor ledelsen har indført generelle begrænsninger i ytringsfriheden for større grupper af offentligt ansatte. Disse sager behandles særskilt i teksten.

Tabel 2: Sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret

| | Ytringens indhold | | | | | | | | Ingen Ytring | Brug af meddeleleret | I alt |
|---|-------------------|----------------|--|-----------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------------|----------|--------------|----------------------|-------|
| | Ledelsesforhold | Arbejdsforhold | Budget- og bevilningsforhold samt standard i ydelser | Faglige metoder /skøn | Videreformidling af oplysninger | Personlig holdning | Ikke-arbejdsrelateret | Mundkurv | | | |
| Administrativt personale - Herunder ledere og medarbejdere i ministerier, styrelser og kommunale forvaltninger samt adm. medarbejdere på institutioner og i offentlige virksomheder. | 3 | | 1 | 2 | 1 | | 1 | | | 1 | 9 |
| Ledende medarbejdere i professionskategorier: | | | | | | | | | | | |
| - Sundhed | 2 | | 3 | 2 | | | | 2 | | | 9 |
| - Undervisning | | | | 1 | 1 | | | | | | 2 |
| - Social | | | | 1 | | | | 1 | | | 2 |
| - Børn og unge | 3 | | 3 | 1 | | | | | | | 7 |
| - Politi og forsvar | | | 2 | | | 1 | | 2 | | | 5 |
| - Ældreområdet | | | | | | | | | | | |
| - Tekniske områder | | | | | | | | | | | |
| Ledende medarbejdere i alt | 5 | | 8 | 5 | 1 | 1 | | 5 | | | 25 |
| Øvrige medarbejdere i professionskategorier | | | | | | | | | | | |
| - Sundhed | 1 | 1 | 1 | | 1 | 3 | | | 1 | 1 | 9 |
| - Undervisning | 4 | 5 | 2 | | | | 2 | | | | 13 |
| - Social | 2 | 3 | | | | | | 1 | | | 6 |
| - Børn og unge | 2 | | | | | | | 1 | | | 3 |
| - Politi og forsvar | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| - Ældreområdet | 1 | | | | 1 | | | | 1 | | 3 |
| - Tekniske områder | 2 | | | 2 | | | | | | | 4 |
| Øvrige medarbejdere i alt | 12 | 9 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 39 |
| Andre områder | | | | | | | | | | | |
| - Forskning | 1 | | | 2 | | 1 | | | | | 4 |
| - Folkekirken | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| - Kultur | 1 | | | | | | | | | | 1 |
| Andre områder i alt | 2 | | | 2 | | 1 | 1 | | | | 6 |
| Total | 22 | 9 | 12 | 12 | 4 | 5 | 4 | 7 | 2 | 2 | 79 |

Det fremgår af skemaet, at der findes langt flere sager om ytringsfrihed blandt den offentlige sektors medarbejdere i professionskategorier (64 sager) end blandt forvaltningspersonalet (9 sager), hvilket dog skal sammenholdes med, at der også findes flere ansatte i den første kategori.

Der er flere sager blandt de menige medarbejdere end blandt det ledende personale. Forholdsmæssigt er billedet dog omvendt, da der er ansat langt flere menige medarbejdere end ledere i den offentlige sektor.

En fjerdedel af samtlige sager angår ledelsesforhold (22 sager). Derudover giver spørgsmålet om faglige metoder eller skøn (12 sager), budget- og bevillingsforhold eller standarden i ydelser (13 sager) og arbejdsforholdene (9 sager) også anledning til sager. 4 sager angår videreformidling af oplysninger.

Sager, hvor offentligt ansatte møder negative ledelsessanktioner med baggrund i en personlig holdning (5 sager) eller en ikke-arbejdsrelateret holdning (4 sager) udgør ca. 12 % af samtlige sager. Der findes i materialet endvidere 7 sager, hvor en medarbejder er blevet pålagt en såkaldt mundkurv, og 2 sager, hvor medarbejdere ikke har turdet udtale sig af frygt for repressalier.

På et mere detaljeret niveau findes der en række interessante forskelle mellem professionskategorierne. Sundhedssektoren og undervisningssektoren tegner sig tilsammen for omkring halvdelen af alle sager blandt såvel ledende som menige medarbejdere i professionskategorierne. Sager fra den sociale sektor og børne- og ungesektoren udgør tilsammen en fjerdedel af alle sager, mens politi og forsvar udgør 9 %. Ældreområdet og de tekniske områder udgør 5 %. Endelig omfatter de tre områder forskning, folkekirken og kultur, uden for de fagprofessionelle kategorier, tilsammen 6 sager.

Sundhedssektoren

I sundhedssektoren er den kritik, de offentligt ansatte fremsætter, typisk en faglig kritik eller en kritik af standarden i ydelser. I en række tilfælde er de to forhold koblet sammen, idet ydelsernes standard, efter de offentligt ansattes vurdering, fører til fagligt uforsvarlige forhold.

Der findes flere tilfælde, hvor en ansats personlige opfattelse bliver betragtet som værende skadelig for ansættelsesstedet omdømme eller for tilliden til den pågældende. Sådanne eksempler findes i tre tilfælde for psykologer.

I et enkelt tilfælde videregiver en offentligt ansat information, som ikke er en egentlig kritik, men videregivelsen mødes efterfølgende med sanktioner, og i et andet tilfælde tør en gruppe medarbejdere ikke udtale sig.

Endelig findes der i sundhedssektoren en sag om meddeleret, hvor en ansat giver medierne oplysninger om et firma, der sponsorerer dyre middage for hans ansættelsessted.

De grupper af offentligt ansatte, der udtaler sig kritisk, omfatter sygeplejersker, en sygeplejelærer, psykologer, tandlæger og læger. I en del tilfælde munder sagen ud i en forflyttelse eller afskedigelse. På hospitalerne er det typisk hospitalsledelsen, der reagerer over for de offentligt ansatte, mens indgriben over for psykologerne sker fra den administrative ledelse i kommunen.

Undervisningssektoren

En tredjedel af sagerne i undervisningssektoren angår arbejdsforholdene, navnlig indeklimaet og arbejdstidsaftalerne. Fire sager angår direkte eller indirekte ledelsesforholdene. Derudover angår flere sager standarden i ydelser, som f.eks. normeringen på den pågældende undervisningsinstitution. En enkelt sag angår debat om en skoles faglige niveau, og en anden sag omhandler kritik af en skoleleders inddragelse af samarbejdsudvalget i en sag om besparelser. Endelig findes to sager, hvor en offentligt ansat udsættes for negative ledelsessanktioner på baggrund af forhold, der ikke umiddelbart er relateret til vedkommendes arbejde. Det angår dels et tilfælde, hvor en ansat har engageret sig offentligt i en sag, dels et tilfælde, hvor den ansatte blev tiltalt efter straffeloven på grund af private forhold.

Det er i stort set alle tilfælde i undervisningssektoren kommunen eller amtet, den politiske eller den administrative ledelse, der reagerer over for den ansatte. Til sammenligning forekommer det kun en enkelt gang, at en skoleleder udtrykker kritik af de ansattes udtalelser.

En overvejende del af ytringerne fremsættes i medierne, typisk den lokale presse og ofte i form af et læserbrev formuleret af en enkelt underviser eller en gruppe af undervisere. I disse sager er den typiske reaktion, at den administrative eller politiske ledelse udtrykker kritik af, at de offentligt ansatte er gået til medierne, frem for at benytte de interne kanaler i kommunen eller amtet. Kun i få tilfælde indebærer ledelsessanktionen en afskedigelse. Det er en tendens, at personaleorganisationerne er meget aktive på undervisningsområdet, hvilket i en række tilfælde fører til, at ledelsens kritik af den pågældende offentligt ansatte trækkes tilbage.

Socialsektoren

I omtrent halvdelen af sagerne på socialområdet er det arbejds- eller ledelsesforholdene, der kritiseres. To sager er eksempler på, at den eller de offentligt ansatte får mundkurv på med hensyn til at deltage i den offentlige debat om specifikke emner. En enkelt sag udspringer af en faglig kritik af vurderingen af nogle elevers undervisningsbehov, mens en anden vedrører medarbejdere, der udtaler sig anonymt af frygt for represalier. Det er i socialsektoren fortrinsvis menige ansatte, der fremsætter kritiske ytringer om deres arbejdsplads eller arbejdsforhold.

I en række tilfælde førte sagerne til, at de pågældende blev overflyttet til en ny stilling eller afskediget. Det er i et enkelt tilfælde ledelsen på en institution, der reagerer over for en ansat. I alle andre tilfælde er det den administrative ledelse i enten kommunen eller amtet, der, gennem møder eller breve, reagerer over for de ansatte. Reaktionen indeholder typisk anklager om manglende tillid eller loyalitet samt bebrejdelser for, at de pågældende offentligt ansatte er gået til pressen.

Børn- og ungesektoren

I børn- og ungesektoren er det en klar tendens i de indsamlede eksempler, at det i næsten alle tilfælde er institutionslederen, eller souschefen, der udtaler sig kritisk. Kun i tre tilfælde er det en menig medarbejder, der udtaler sig eller ønsker at udtale sig.

De kritiske ytringer angår for en tredjedels vedkommende ledelsesforhold, herunder langsommelig sagsbehandling og manglende indgriben

fra kommunens side over for en gruppe kriminelle og utilpassede mindreårige unges hærgen. En anden tredjedel angår standarden i ydelser eller budget- og bevillingsforhold, typisk normeringen af børn og personale eller generelle nedskæringsplaner. Fire sager angår kritik af arbejdsforholdene, og i et tilfælde fremsættes en faglig funderet kritik af planerne om at indføre 'Leg og Læring' i en institution.

Ytringerne bliver fremsat i skrivelser, læserbreve og artikler, i et TV-interview og ved et byrådsmøde.

Det er såvel den administrative ledelse som den politiske ledelse, der reagerer. I mange tilfælde foregår reaktionerne ved, at den administrative ledelse, i eget navn eller som repræsentanter for den politiske ledelse, kommer på besøg på institutionen og gennemfører en "kammeratlig samtale" eller indkalder til tilsvarende.

Andre reaktioner i de indsamlede eksempler omfatter krav om en skriftlig redegørelse fra den offentligt ansatte, irettesættende skrivelser fra kommunen til den offentligt ansatte, trusler om afskedigelse og tjenstlig påtale.

I flere af eksemplerne finder de ansatte, at der i kølvandet på deres udtalelser reageres overdrevent på andre forhold, der intet har med sagen at gøre, og som ikke tidligere har været et problem.

Politi og forsvar

Af de seks sager på politi- og forsvarsområdet omhandler to sager standarden i ydelser, mens et tilfælde angår en faglig kritik. To sager omhandler mundkurve, dels for en vicekriminalkommissær i forbindelse med en kritik af rigspolitiet, dels for en chefgruppe der af forsvarschefen pålægges ikke at udtale sig kritisk om et politisk forlig. Endelig omfatter materialet en sag vedrørende en person, der forflyttes på baggrund af et uacceptabelt personligt synspunkt. Flere af sagerne får alvorlige konsekvenser for de pågældende offentligt ansatte, bl.a. i form af forflyttelse og tvungen afspadsering.

Det er bemærkelsesværdigt, at fire ud af fem sager på politi og forsvarsområdet angår ledende medarbejdere, mens kun en enkelt vedrører en menig medarbejder.

Ældreområdet

Eksemplerne på ældreområdet har ikke mange fælles træk. Den ene sag angår en uretmæssig anklage, hvor den offentligt ansatte finder det nødvendigt at gå til pressen for at få rensset sit navn. I et andet tilfælde er en offentligt ansat overbevist om, at en sanktion fra ledelsen har en sammenhæng med en ytring lang tid i forvejen, selv om de to forhold ikke af ledelsen kædes sammen. Den sidste sag omhandler en gruppe af ansatte, der tilsyneladende ikke tør udtale sig til medierne af frygt for repressalier. I de to tilfælde, hvor der reageres på de ansattes ytringer, kommer reaktionen fra den administrative ledelse i kommunen.

Tekniske områder – bygge, teknik og miljø

På de tekniske områder er der fire sager i det indsamlede materiale. I to af sagerne angår den offentligt ansattes kritik faglige forhold, mens de sidste to omhandler kritik af en ledelsesbeslutning. Den ene af disse sager er dog speciel, idet den offentligt ansatte, en kommuneingeniør, rejser kritik af et kommunaludvalgs beslutning i en sag, han selv har interesse i. Det er uvist, om sagen falder indenfor ytringsfrihedens grænser.

Det er i tre tilfælde den administrative ledelse og i et tilfælde den politiske ledelse, der reagerer over for de ansatte. Sanktionerne i sagerne på de tekniske områder omfatter en afskedigelse, en begæring om, at den offentligt ansatte tog sin afsked samt i to tilfælde meddelelse om, at det ville få alvorlige konsekvenser, hvis ikke kritikken blev indstillet. En af afskedigelsessagerne er afsluttet med en godtgørelse. I tre af tilfældene udtalte de offentligt ansatte sig til medierne.

Forskning

De fire sager på forskningsområdet er af forskellig art. En sag er kendetegnet ved, at den offentligt ansatte udsættes for negative ledelsesreaktioner i en sammenhæng, der ikke umiddelbart forbindes med hans kritik af en række faglige forhold, men som han er overbevist om har en sammenhæng med disse. I en anden fører udtalelser og en efterfølgende manglende undskyldning til, at den pågældende ikke bliver ansat i en stilling, han ellers var kvalificeret til, begrundet i samarbejdsvanskeligheder. I den tredje sag presses to forskere angiveligt af universitetets ledelse til at tilbagekalde forskningsresultater, der er

ubekvemme for en sponsor. Den fjerde sag angår udtalelser fra en universitetscensor, som af censorformandskabet anses for så upassende, at den pågældende udgår af censorkorpset.

Folkekirken og kultur

Der er et enkelt eksempel fra folkekirken område i materialet. Sagen er interessant, fordi en præst ikke bebrejdes sine egne ytringer, men derimod sin ægtefælles, som efter en biskops mening belastede præstens embede. Ytringen blev fremsat i et debatindlæg i en avis.

På kulturområdet findes også en enkelt sag, der angår kritik af en ledelsesbeslutning.

Forvaltningspersonale

Der findes ni sager i det samlede materiale, der angår forvaltningspersonale og administrative medarbejdere. Tre af disse sager angår ledelsesforhold, mens to angår kritik af faglige metoder eller skøn. Derudover findes tre specielle sager. I den første sag skriver en offentligt ansat et debatindlæg om en anden minister end sin egen. Udtalelsen udløser alvorlige reaktioner, der dog senere trækkes tilbage. I den anden sag ytrer den offentligt ansatte sig ikke offentligt, men videregiver i fortrolighed information, der alligevel kommer hans foresatte for øre, og som fører til negative ledessanktioner. Endelig er den tredje sag et af de få eksempler i det samlede materiale på meddeleret. Sagen angår en bogholder, der benytter sin ret og pligt til at sige fra over for en ulovlighed, og som efterfølgende afskediges, om end med en anden begrundelse.

Sagerne på forvaltningsområdet har store konsekvenser for de offentligt ansatte, idet det i syv ud af ni sager ender med, at den pågældende bliver afskediget, at der indledes en afskedigelsessag, eller at den pågældende selv søger væk fra sit arbejde.

Tværgående forhold

Udover de sager, der er opgjort i skemaet, findes der i det indsamlede materiale 7 eksempler på, at den politiske eller administrative ledelse har udsendt retningslinjer for, hvad en større gruppe medarbejdere kan udtale sig om. Det drejer sig typisk om de ansatte i en kommune eller amt. I de af sagerne, der er blevet prøvet, er udstedelsen af retningslin-

jer, der tager form af eller kan opfattes som bindende regler, fundet ulovlig. Ombudsmanden understreger i flere tilfælde, at såfremt en ledelse udsteder retningslinjer for de ansattes ytringer ved eksempelvis at kræve, at de interne kanaler benyttes til kritik, skal det samtidigt påpeges, at de ansatte i stedet kan vælge at offentliggøre deres kritik.

Generelle tendenser

Sammenfattende viser det indsamlede materiale, at de sektorer, der har den direkte borgerkontakt, og hvor personalet beskæftiger sig med sundheds-, undervisnings- og omsorgsopgaver, er dominerende i materialet. Det drejer sig om sundhedssektoren, undervisningssektoren, socialsektoren samt børn og unge området. Kritikken er oftest formuleret som en kritik af ledelsesforholdene eller standarden i ydelser, men også kritik af faglige metoder og skøn fylder en del i det samlede billede.

Mens det for hovedparten af denne gruppe offentligt ansatte er såvel institutions- og afdelingsledere som menige ansatte, der ytrer sig, er der i børn og unge sektoren en tendens til, at det primært er lederne, der udtaler sig kritisk.

Eksemplerne vidner om, at der er store forskelle i opfattelsen af ledelsesopgaven hos henholdsvis institutionsledelsen og den administrative/politiske ledelse i kommunen eller amtet. Institutionslederne identificerer sig tilsyneladende stærkt med deres institution og giver i flere tilfælde udtryk for, at det er deres primære opgave at varetage og fremføre hensyn til børnenes tarv og forholdene på institutionen.

I den administrative og politiske ledelse er det opfattelsen, at de offentligt ansatte institutionsledere er en del af et samlet kommunalt eller amtsligt ledelsesteam, som man må være loyal over for ved at holde sine ytringer inden for teamet.

Det er fra ledelsens side et generelt kritikpunkt, at medarbejderne har opført sig illoyalt ved at gå til pressen, og at de burde have fremført deres kritik ad de interne kanaler.

I de fleste tilfælde er det den administrative eller politiske ledelse i kommunen eller amtet, der reagerer på kritikken. Dog skiller hospita-

lerne i sundhedssektoren sig ud, da det oftest er hospitalsledelsen i form af direktionen, der skrider ind over for læger og sygeplejersker, der ytrer sig kritisk.

I de tilfælde, hvor det er den administrative eller politiske ledelse uden for institutionen, der reagerer over for de offentligt ansatte, er det et gennemgående træk, at ledelsen bebrejder de pågældende personer, at de ikke har benyttet de interne kanaler til at fremføre deres kritik. I de tilfælde, hvor det er institutions- eller afdelingsledere, der ytrer sig kritisk, er det endvidere en tendens, at den øverste ledelse kritiserer de pågældende for at være illoyale over for ledelsesteamet. Der stilles fra den øverste ledelse stærkere loyalitetskrav til ledere, og i nogle tilfælde til tillidsmænd, end til menige medarbejdere.

Andre sektorer, der er hyppigt repræsenteret i eksemplerne, er politi og forsvar samt tekniske områder, hvor der er mange ingeniører ansat. Fælles for disse områder er, at ytringerne for en stor dels vedkommende er fagligt funderede, samt at ytringerne får alvorlige konsekvenser for de ansatte i form af forflyttelse og afskedigelse eller trussel om afskedigelse.

En særlig kategori af sager angår situationer, hvor de offentligt ansatte giver udtryk for holdninger, der ikke indeholder en kritik af arbejdspladsen eller egne arbejdsforhold, men som af ledelsen betragtes som uacceptable grundet deres indhold. Det er særligt blandt psykologer og forsvarrets ansatte, at disse eksempler findes.

Enkelte sager i materialet angår spørgsmålet om retten og pligten til at sige fra over for ulovligheder og andre stærkt kritisable forhold.

Betragtes samtlige sektorer under et, er det et klart mønster, at de offentligt ansatte, der ytrer sig, kritiseres for at være illoyale over for deres arbejdsplads eller ledelse. En anden tendens, om end mindre udbredt, er, at de offentligt ansatte mærker konsekvenser begrundet i samarbejdsvanskeligheder, ligesom flere sager indeholder eksempler på, at andre forhold efter fremsættelsen af den kritiske ytring bliver kritiseret på en måde, der for den offentligt ansatte fremstår som uden proportioner i forhold til sagens kerne.

Noget kan således tyde på, at offentligt ansatte, der ytrer sig kritisk, risikerer at komme under lup i den forstand, at deres arbejde vurderes efter en anden og strengere målestok end deres kollegers.

De sager, der angår kritik af ledelsesforhold, faglige forhold eller som er udtryk for en personlig holdning, får tilsyneladende mere alvorlige konsekvenser for de offentligt ansatte end ytringer vedrørende standarden i ydelser og institutionernes arbejdsforhold uanset hvilken sektor, der er tale om.

Endelig er der i mange tilfælde et krav om, at offentligt ansatte forholder sig ukritisk til ledelsesbeslutninger truffet på administrativt og politisk niveau.

4.3.2. Indtryk fra fokusgruppemøderne med hovedorganisationerne

De gennemførte fokusgruppemøder bekræfter i vidt omfang det billede, der tegner sig på baggrund af gennemgangen af de indsamlede konkrete sager.

Omfanget af kritiske ytringer er begrænset

Det dominerende indtryk er, at hovedorganisationernes medlemmer kun har kendskab til et begrænset antal sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Både fordi der ikke er særlig mange offentligt ansatte, der ytrer sig kritisk om deres egen arbejdsplads eller arbejdsforhold, og fordi der ikke er mange tilfælde, hvor det er tydeligt, at en ytring giver anledning til negative ledessanktioner. Offentligt ansattes ytringsfrihed er således ikke en problemstilling, der i stort omfang optager personaleorganisationerne i det daglige.

Det er dog en helt gennemgående opfattelse hos personaleorganisationerne, at offentligt ansattes ytringer hyppigt indgår som et delelement i de personalesager, som organisationerne stifter bekendtskab med. Det er desuden fornemmelsen, at ansatte, der har ytret sig kritisk, er blandt de første til at blive afskediget i forbindelse med rationaliseringer og omstruktureringer, således at der foregår en ”skjult” sanktionering. Der findes generelt blandt offentligt ansatte en frygt for at blive anset som et ”brokkehovede”.

I de konkrete personalesager er det ikke ytringerne, der henvises til i f.eks. afskedigelsessager, men derimod forhold som samarbejdsvan- skeligheder, manglende beredvillighed til omstillinger mv.

Hvem ytrer sig og om hvad

I det omfang offentligt ansatte ytrer sig, er der primært tale om interne ytringer vedrørende de ansattes arbejdssituation som følge af ledelsens prioriteringer, personalepolitik m.v.

Når offentligt ansatte ytrer sig eksternt, angår ytringerne i højere grad spørgsmål om ressourcer, bevillinger og økonomi end faglige opfattel- ser og vurderinger. Der er kun sjældent, at offentligt ansatte ytrer sig om personlige og faglige holdninger.

Organisationernes hovedindtryk er, at det generelt er de højst placere- de medarbejdere, der ytrer sig. Der er dog variationer inden for de enkelte faggrupper, der i store træk er overensstemmende med det mønster, der viser sig på baggrund af de konkrete sager.

Blandt politiet og forsvarrets ansatte samt blandt læger er det i høj grad ansatte i slutstillinger, der udtaler sig, mens f.eks. den sociale sektor er kendetegnet ved en kultur, hvor alle gerne ytrer sig, og hvor det er en integreret del af arbejdskulturen, at man evaluerer og giver tilbage- meldinger på andres arbejde og forholdene i øvrigt. Der er dog pri- mært tale om interne ytringer.

Der findes endvidere grupper, hvor der kun sjældent er ansatte, som ytrer sig. Det gælder grupper, der arbejder tæt sammen med ledelsen, og som derfor oplever, at der stilles særlige loyalitetskrav til dem og grupper, der er stærkt teamorienterede i deres arbejde. Blandt em- bedsmænd og andet administrativt personale er der næsten ingen, der ytrer sig. I de fleste tilfælde vil det være udtryk for et bevidst valg, hvor de ansatte ikke ytrer sig, fordi de identificerer sig stærkt med deres ansættelsessted.

Ledelsens reaktioner

På områder, hvor der er mange selvejende institutioner som f.eks. er- hvervsskoleområdet, er det en tendens, at de ledelsesmæssige reaktio-

ner på ansattes kritiske ytringer er blevet hårdere i form af påtaler og trusler om afskedigelser. Den selvejende status gør, at institutionerne forsøges drevet som private virksomheder, og det medfører, at der forventes større loyalitet af medarbejderne end tidligere.

Det er en generel tendens, at ledelse er blevet professionaliseret i den offentlige sektor i de seneste år, også på områder, hvor der tidligere har været andre ledelsestraditioner, f.eks. i sundhedssektoren og undervisningssektoren. Der er mange steder indført resultatløn og målsansættelser. Den heri indbyggede usikkerhed om den fremtidige ansættelsessituation kan medføre, at offentligt ansatte bliver mere tilbageholdende med at ytre sig. Indtrykket hos personaleorganisationerne er desuden, at kritik af ledelsen i stigende omfang får konsekvenser for de ansatte.

Når ledere i den offentlige sektor ytrer sig, er der oftest tale om institutionsledere, hvilket bekræfter indtrykket fra gennemgangen af de indsamlede sager.

Blandt administrative ledere er det yderst sjældent, at nogen ytrer sig. Det er en udbredt opfattelse, at det ikke er muligt at fungere som administrativ leder, hvis man er uenig i den førte linje og offentligt giver udtryk herfor. Dette gælder dels de konkrete beslutninger, dels mere generelle retningslinjer som værdigrundlag mv.

De administrative lederes placering i forhold til den politiske ledelse har også betydning. Jo tættere man er placeret på det politiske beslutningsniveau, jo mere indskrænket findes ens ytringsfrihed at være.

Intern åbenhed

Intern åbenhed er afgørende for at sikre, at ansatte kan give deres mening til kende. Tillidsmandssystemet og samarbejdsudvalgssystemet anvendes i den forbindelse i varierende omfang. Det afgørende er, at der på arbejdspladsen hersker en kultur, hvor ledelse og medarbejdere er i dialog, og hvor det er tilladt at give udtryk for sine holdninger. Konfrontationerne starter oftest først, når kritiske ytringer gøres eksterne.

Personaleorganisationerne pegede på, at ledelsen har en særlig forpligtelse til at skabe den tilstrækkelige åbenhed på de offentlige arbejdspladser.

Loyalitetskravet fortolkes for vidtgående

Det er en dominerende tendens, at kravet om loyalitet opfattes alt for vidtgående af såvel ledelse som medarbejdere. I praksis opfattes loyalitetspligten som en pligt til ikke at udtale sig kritisk om egne arbejdsforhold eller egen arbejdsplads.

For medarbejdernes vedkommende kan opfattelsen betyde stor tilbageholdenhed med at benytte ytringsfriheden. Blandt lederne kan opfattelsen resultere i, at de begrænser deres medarbejders ytringsfrihed uretmæssigt.

Det er almindeligt, at der i konkrete sager om ytringsfrihed henvises til, at medarbejderne med deres ytringer har optrådt illoyalt, hvilket bekræftes af gennemgangen af udvalgets indsamlede eksempler på sager.

Det blev fremhævet, at loyalitet også kan være at fremhæve problemer, når der er sådanne. Man har som offentligt ansat ikke bare en ret, men også en pligt til at fremkomme med kritik, hvis der er tale om alvorlige eller ligefrem ulovlige forhold. Denne pligt omfatter dog ikke en pligt til at ytre sig eksternt.

Behovet for at præcisere, hvad loyalitetskravet konkret indebærer, blev på denne baggrund stærkt understreget i de gennemførte fokusgruppemøder.

Organisationernes rådgivning

Generelt yder organisationerne deres medlemmer rådgivning, der rækker videre end blot at redegøre for de gældende regler. Organisationerne oplever dette som et dilemma, da det er almindeligt forekommende, at de opfordrer deres medlemmer til at sætte sig i ledelsens sted og enten undlade at ytre sig eller at benytte de interne kommandoveje eller det faglige system - uanset at de pågældende ytringer ville ligge indenfor ytringsfrihedens grænser.

Baggrunden er, at det i det omfang, der opstår en personalesag på baggrund af en ytring, er meget svært for personaleorganisationerne at bevise, at ytringen var årsagen. Den formelle begrundelse i en afskedigelsessag vil oftest være en anden. Derudover kan man i sidste instans ikke tvinge en ledelse til at have en person ansat, fordi enhver i princippet kan afskediges mod økonomisk kompensation.

De sager, som personaleorganisationerne har en rolle i, ender oftest med en økonomisk kompensation. Alligevel rammer sagerne de involverede hårdt og ikke sjældent på deres helbred. Selvom de offentligt ansatte ender med at få retten på deres side, giver de ofte udtryk for, at sagen ikke har været omkostningerne værd.

Behov for information snarere end lovregulering

Det er overvejende enighed blandt personaleorganisationerne om, at det er det manglende kendskab til og den manglende forståelse for reglerne, som er det grundlæggende problem i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Der blev ved fokusgruppemøderne givet udtryk for, at en højere grad af lovregulering af den materielle ytringsfrihed ikke vil forbedre de faktiske forhold, da der allerede efter den gældende retstilstand er vide rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed. Derudover vil det næppe være muligt at gennemføre en lovregulering, der kan tage højde for de mange forskellige situationer, der kan opstå, og som afspejles i ombudsmandens praksis.

Behovet for mere og bedre information om de gældende regler er til gengæld påkrævet. Kendskab til de præcise grænser for ytringsfriheden kræver et detaljeret kendskab til gældende ret, som man ikke kan forvente blandt almindeligt offentligt ansatte.

Organisationerne efterspurgte derfor en autoriseret, let tilgængelig vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Yderligere oplysning om de gældende regler vil desuden kunne påvirke kulturen i den offentlige sektor og medvirke til at skabe en anden holdning til kritiske ytringer.

Det var opfattelsen hos organisationerne, at brugen af ytringsfriheden formentlig ville blive styrket, hvis den ansættelsesretlige beskyttelse blev forbedret. En bedre beskyttelse kunne omfatte større godtgørelser samt omvendt eller delt bevisbyrde i sager om ytringsfrihed, som det kendes fra lovgivningen om usaglig afskedigelse på grund af foreringsforhold, graviditet og barsel.

En særlig beskyttelse kunne i givet fald begrundes i ytringsfrihedens betydning for demokratiets funktion, og beskyttelsen skulle derfor tage sigte på de eksterne ytringer. Til sammenligning forekom en særlig beskyttelse af interne ytringer ikke helt så oplagt.

4.3.3. Hovedresultater fra spørgeskemaundersøgelsen blandt medierne

Undersøgelsens resultater bekræfter i store træk det billede, som gennemgangen af de konkrete sager og fokusgruppemøderne blandt hovedorganisationerne har vist.

Hyppigst forekomne sektorer

Redaktørerne har været med til at formidle historier fra alle sektorer, idet sundhedssektoren og socialsektoren dog er hyppigst repræsenteret. Henholdsvis 20,7 % og 19,8 % af respondenterne angiver disse sektorer som de hyppigst forekomne. Forvaltningssektoren angives af 12,9 % af respondenterne som den hyppigst forekomne sektor. Dette er overraskende, da forvaltningssektoren fyldte forholdsmæssigt lidt i gennemgangen af de konkrete sager. Endelig angives uddannelsessektoren og miljø/teknik hver af 7,8 % af respondenterne som de hyppigst forekomne sektorer. I gennemgangen af de konkrete sager var undervisningssektoren repræsenteret som den anden hyppigste med næsten lige så mange sager som sundhedssektoren.

Indhold i kritiske ytringer

De kritiske ytringer angår ifølge undersøgelsen oftest ressourcer/normering, arbejdsforhold, utilfredshed med den administrative ledelse, uhensigtsmæssigheder/uregelmæssigheder og utilfredshed med den politiske ledelse. Det er dog markant, at respondenterne tilsammen er stødt på stort set alle de foreslåede forhold. Til illustration

er 21,6 % af respondenterne blevet præsenteret for påståede ulovligheder.

Kontakt mellem mediet og den offentligt ansatte

Kontakten mellem mediet og den offentligt ansatte foregår typisk gennem opsøgende journalistik, hvor den offentligt ansatte udtaler sig til citat eller anonymt. 52,6 % angiver dette som den hyppigste form for kontakt. Til sammenligning angiver 25 %, at henvendelse fra den offentligt ansatte (navngiven eller anonym) er den hyppigste kontakt. Mere end halvdelen (55 %) af respondenterne har dog oplevet en navngiven henvendelse fra en offentligt ansat, og 40 % har oplevet en anonym henvendelse.

Det er tilsyneladende meget almindeligt, at den offentligt ansatte ønsker at være anonym. Næsten halvdelen af respondenterne (49,1 %) angiver, at det er ønsket i størstedelen eller ca. halvdelen af tilfældene. Det er særligt i lokale/regionale og landsdækkende aviser, at ønsket om anonymitet er fremtrædende, mens det tilsyneladende er mindre udbredt i fagmedier og i TV. Årsagen til denne forskel kan dog være, at der fra mediets side er krav om, at kilden er navngiven i fagmedier og TV, med mindre der er tale om en sag af skandalemæssige proportioner.

Det er frygten for konsekvenser (77,6 %), manglende lyst eller ønske til at stå offentligt frem (67,3 %) eller fordi materialet/oplysningerne er fortrolige (31,6 %), der begrundet anonymiteten.

1/3 af respondenterne har været med til at videreformidle fortrolige oplysninger, mens næsten halvdelen svarer afvisende (48,3 %). Baggrunden for, at offentligt ansatte videregiver fortrolige oplysninger, er tilsyneladende primært et motiv om "retfærdighed" eller personlige årsager, herunder "faglig stolthed". Forhold som uenighed med den politiske og administrative ledelse nævnes også, mens politiske motiver kun nævnes enkelte gange.

Et stort flertal af respondenterne (84,5 %) har været i kontakt med offentligt ansatte, der ikke vil viderebringe deres kritik, uanset at der ikke er tale om fortrolige oplysninger.

Konsekvenser for offentligt ansatte af kritiske ytringer

Knap halvdelen af respondenterne (44 %) kender til konsekvenser af kritiske ytringer for de offentligt ansatte. De typiske konsekvenser er mundkurve (35 %) og kammeratlige samtaler (26 %). De kollegiale konsekvenser er sjældne. 10 % af respondenterne angiver, at de kender til kollegiale reaktioner, mens kun 2 % angiver det som den hyppigste konsekvens.

Generelle kommentarer fra redaktørerne

Blandt de generelle kommentarer til undersøgelsen er den hyppigste, at de offentlige ansatte er meget tilbageholdende med at udtale sig. Der gives desuden udtryk for, at trangen til at ytre sig er blevet mindre, hvilket af flere forklares med at stat, amt og kommune i stigende grad opererer med fastlagte retningslinjer eller politikker for pressekontakt.

Det er derudover en generel kommentar, at der er mindre viden om de eventuelle konsekvenser af en kritisk ytring hos de offentligt ansatte, end spørgeskemaet forudsætter.

4.3.4. Indtryk fra høringen med politiske og administrative ledere

Høringen med politiske og administrative ledere understregede, at der er stor forskel på, hvilken ytringsfrihed offentligt ansatte har afhængig af, hvor den pågældende arbejder i den offentlige sektor, og hvor i hierarkiet vedkommende er placeret. Det var vurderingen, at en kodificering af offentlig ansattes ytringsfrihed derfor næppe vil være mulig. Opfattelsen var, at der er større potentiale i at regulere området gennem personalepolitik og lignende.

Det danske system

Det særlig danske system, hvor politikerne rådgives af neutrale embedsmænd, kan kun fungere, hvis embedsmændene pålægger sig selv disciplin og tilbageholdenhed. I departementer er ministeren den eneste person med et politisk mandat – departementets opgave er at levere til ministeren og ikke til andre, herunder heller ikke til pressen. Hvis dette princip ikke opretholdes, vil systemet ændres. Der forudsætter dog også, at der skabes ”ventiler” i systemet, så de ansatte kan ytre deres holdninger internt.

Ansattes placering i den offentlige sektor og i hierarkiet har betydning

Der er stor forskel på de begrænsninger, der gælder af hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces afhængig af, hvor den pågældende arbejder i den offentlige sektor, og hvor i hierarkiet vedkommende er placeret.

I det administrative system er sager om offentligt ansattes ytringsfrihed begrænset af, at der findes normer om, at man ikke ytrer sig, suppleret med incitamentet der trækker i samme retning.

De fleste sager om ytringsfrihed opstår de steder i den offentlige sektor, hvor der er tale om drift af institutioner, og hvor personalestrukturen er præget af fagprofessionelle. De fagprofessionelle er mange og højt uddannede, og deres identitet er ofte stærkt præget af deres faglighed.

Problemet for ledelsen opstår, hvis offentligt ansattes ytringer spreder så megen uklarhed eller frygt i befolkningen, at det bliver umuligt at levere den service, som den offentlige sektor skal levere. Derudover kan der opstå et problem, hvis en ansat er så højt placeret i hierarkiet, at han eller hun identificeres med sin arbejdsplads.

Der findes dog også dele af den offentlige sektor, hvor det vil være ejendommeligt, hvis de ansatte ikke er synlige i den offentlige debat. Det gælder f.eks. universiteterne.

Forhold man kan ytre sig om

Der var blandt deltagerne ingen tvivl om, at offentligt ansatte har ret til offentligt at tilkendegive en mening om hvad som helst, ligesom de kan være medlemmer af og aktive i f.eks. foreninger og politiske partier.

Til gengæld gav lederne også udtryk for, at de foretrækker, at deres medarbejdere ytrer sig internt om kritiske forhold på arbejdspladsen, før de fremfører en sådan kritik eksternt, idet man herved får mulighed for at vurdere og i givet fald ændre på forholdene. Endvidere var det opfattelsen blandt lederne, at offentlig ansatte ikke kan ytre sig offent-

ligt om det helt konkrete sagsområde, de beskæftiger sig med, medmindre der er tale om klare ulovligheder eller lignende.

Loyalitet

Spørgsmålet om loyalitet er mere komplekst i kommuner og amter end i staten. På lokalt niveau skal den administrative ledelse ikke blot være loyal over for den siddende (amts)borgmester, men også over for oppositionen. Den administrative ledelse skal endvidere på samme tid rådgive (amts)borgmesteren og lede de omfattende driftsopgaver, der varetages på institutionsniveau.

Hensyn, der bør indgå i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed

Det blev fremført, at der ud over hensynet til den offentlige debat og til den administrative og politiske beslutningsproces også må tages hensyn til, at arbejdspladsen kan fungere. Uenigheder har yderst sjældent at gøre med ulovligheder eller lignende - der er typisk tale om faglige uenigheder.

I sådanne tilfælde bør uoverensstemmelserne drøftes med kolleger eller den pågældendes overordnede, og i sidste instans må ledelsen træffe en beslutning, som må respekteres af alle. Det er særdeles dårligt for en organisation, hvis de vedtagne beslutninger ikke bakkes op af medarbejderne.

Det var opfattelsen, at ytringsfriheden bliver udvidet for alle, hvis der først er en, der har taget sagen op i medierne. Det blev dog også fremhævet, at de ansatte har ret til at sige nej til pressen, og at det må være legitimt for enhver at henvise pressen til sin overordnede.

Kodificering vanskelig

Der var enighed om, at området kun meget vanskeligt lader sig kodificere. Vurderingen var, at det er at foretrække at arbejde med personalepolitiske tiltag som f.eks. vejledninger. Derudover kan man med fordel styrke dialogen med medarbejderne om ytringsfriheden gennem samarbejdsudvalgssystemet.

Det er afgørende, at medarbejderne bliver hørt i systemet. Det kræver, at ledelsen ser kritik som en mulighed for forbedring frem for en trussel.

4.3.5. Indtryk fra indhentede politikker, vejledninger og personalehåndbøger mv.

Der er indkommet oplysninger fra 15 ministerier, 19 statslige styrelser og institutioner mv., 11 amter, Hovedstadens Udviklingsråd, 1 amtslig institution, 34 kommuner (inkl. Københavns og Frederiksberg Kommuner) samt Hovedstadens Sygehusfællesskab.

Som det fremgår svarer antallet af indkomne svar ikke til det samlede antal ministerier, amter og kommuner. Dertil kommer, at enkelte centrale myndigheder har suppleret deres tilbagemeldinger med oplysninger fra underliggende myndigheder/institutioner. Enkelte tilbagemeldinger har blot bestået i en kortfattet oplysning om, at der ikke for den pågældende (centrale) myndighed eksisterer politikker, vejledninger eller lignende på området.

Det må derfor indledningsvis konstateres, at området ikke er beskrevet fuldt ud, og at det derfor ikke vil være muligt at foretage statistiske opgørelser på baggrund af det indkomne materiale.

Imidlertid synes det indkomne materiale at belyse spørgsmålet om de gældende reglers praktiske betydning – her forstået som de enkelte myndigheders udbredelse af kendskabet hertil blandt de offentligt ansatte – ganske godt.

Man kan af materialet se, at visse myndigheder har valgt samme tilgang til emnet – og formodentlig i visse tilfælde også har ladet sig inspirere af hinanden ved udarbejdelsen af politikker, vejledninger og lignende.

Men først og fremmest viser de indhentede oplysninger meget stor forskel med hensyn til, om der overhovedet udarbejdes en politik eller lignende på området, og hvilken art og nærmere indhold en sådan politik i givet fald har. Det indkomne materiale spænder i indhold over et meget bredt felt; Nogle myndigheder berører slet ikke emnet offentligt

ansattes ytringsfrihed som privatpersoner, idet det indkomne materiale f.eks. består i en pressepolitik, der alene vedrører udtalelser på ansættelsesmyndighedens vegne. Andre myndigheder har udarbejdet endog særdeles detaljerede retningslinjer - f.eks. gennemgås ombudsmandspraksis i flere tilfælde.

Det indkomne materiale har også givet et billede af, at der blandt myndighederne hersker divergerende opfattelser af retstilstanden. Hvor der i nogle tilfælde ses en meget præcis og nøgtern beskrivelse af retstilstanden, ses i andre en unuanceret (og til tider ukorrekt) information. Det må for eksempel konstateres, at man ved læsning af det indsamlede materiale ikke sjældent støder på en for vidtgående fortolkning af de ansattes loyalitetsforpligtelse. Andre steder ses eksempler på en meget kort og generel henvisning til de ansattes tavshedspligt, hvilket ikke giver de enkelte ansatte megen vejledning i forhold til konkrete arbejdsområder. Det bemærkes, at divergerende retsopfattelser hersker på både statsligt, amtsligt og kommunalt niveau.

Af det samlede materiale er der fundet i alt 33 eksempler på udmeldte politikker mv., der direkte berører emnet offentligt ansattes ytringsfrihed som privatpersoner. Kun i et enkelt tilfælde er også spørgsmålet om offentlig ansattes meddeleleret berørt.

4.4. Udvalgets sammenfattende indtryk vedrørende de faktiske forhold

Udvalget har gennemført ovennævnte undersøgelser med det formål at inddrage praktiske erfaringer med anvendelsen og forvaltningen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret.

De enkelte undersøgelser har hver især bidraget med deres del til det samlede billede og bekræfter i vidt omfang de samme tendenser.

Omfanget af offentligt ansattes kritiske ytringer

På baggrund af de gennemførte undersøgelser er det udvalgets vurdering, at omfanget af sager, hvor offentligt ansatte er blevet mødt med negative ledelsessanktioner med baggrund i kritiske ytringer, er beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte. Dette

gør sig i endnu højere grad gældende for så vidt angår sager om offentligt ansattes meddeleleret.

Det er en tydelig tendens, at der er langt flere sager blandt fagprofessionelle i sundheds-, social- og undervisningssektoren end blandt ansatte i andre sektorer.

I det omfang offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, skyldes det hovedsageligt identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult” sanktionering.

Uanset at der ikke findes mange sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, er der næppe tvivl om, at det har store personlige omkostninger for den enkelte offentligt ansatte at være del i en sag, hvor en ytring fører til en uretmæssig reaktion fra ledelsens side, og at hver sådan sag derfor er en for meget.

Derudover vil sager, hvor ansatte har ytret sig kritisk og er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner, kunne medføre, at andre ansatte på den samme arbejdsplads vil være tilbageholdende med at ytre sig kritisk. Dette gælder uanset om det efterfølgende klargøres, at reaktionen var uberettiget.

Ansattes placering i den offentlige sektor og i hierarkiet har betydning
Der er stor forskel på de begrænsninger, der gælder af hensyn til den administrative og politiske beslutningsproces afhængig af, hvor den pågældende arbejder i den offentlige sektor, og hvor i hierarkiet vedkommende er placeret.

Hovedreglen er, at jo tættere man er placeret på den politiske beslutningstager, jo mere begrænset er ens ytringsfrihed.

Forholdet mellem eksterne og interne ytringer

Fokusgruppemøderne har vidnet om, at problemer mellem medarbejder og ledelse ofte først opstår, når en kritik bliver ekstern. Det er den enkelte offentligt ansattes valg, om han eller hun ønsker at ytre sin kritik internt eller eksternt, og flere afgørelser fra ombudsmanden vi-

ser, at det ikke kan forlanges, at medarbejderne skal gå til ledelsen med deres kritik først.

Der er dog samtidig meget, der tyder på, at de arbejdspladser, der er åbne overfor kritik, og som skaber fora, hvor ansatte kan give deres mening til kende, også har færre sager vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

Afgrænsning mellem ytringsfrihed og andre problemer

Det er sjældent, at sager om ytringsfrihed kun handler om den kritiske ytring. Oftest er den kritiske ytring en del af et større kompleks, der omfatter spørgsmål om samarbejdsvanskeligheder, manglende omstillingsparathed, manglende loyalitet eller lignende. Jævnligt bliver den kritiske ytring slet ikke omtalt, selv om den måske er den direkte årsag til, at andre problemer opstår.

Det kan derfor i praksis være vanskeligt at afgøre om, og i hvilket omfang, en personalesag tager sit udspring i en kritisk ytring.

Meget tyder desuden på, at en række ledere i den offentlige sektor har behov for et bedre kendskab til de gældende regler. Som de refererede sager viser, er der et ganske betydeligt antal tilfælde, hvor ledelsen uberettiget har reageret negativt over for ytringer, der lå inden for ytringsfrihedens rammer.

Loyalitetsbegrebet

Undersøgelsen af praksis har vist, at såvel ledere som medarbejdere ofte – fejlagtigt – opfatter loyalitet som en pligt til ikke at udtale sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen.

Det er desuden en udbredt opfattelse blandt ledere, at de ansatte bør ytre sig om kritiske forhold internt, før de fremfører kritikken eksternt, samt at de ansatte ikke kan ytre sig om deres specifikke arbejdsfelt, med mindre der er tale om ulovligheder eller lignende.

Henvisning til loyalitet bruges af ledelsen i en lang række af de sager, udvalget har gennemgået, som en diffus begrundelse for, at den ansatte med sine udtalelser har overtrådt grænserne for sin ytringsfrihed.

Ledelse

Betydningen af ledelse er understreget på flere måder i undersøgelserne af de praktiske erfaringer med offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret.

For det første er der divergerende holdninger til, hvad ledelsesopgaven omfatter hos forskellige grupper af offentligt ansatte. Blandt institutionsledere på mindre institutioner som børnehaver og børn- og ungeinstitutioner, er der tilsyneladende en tendens til at identificere sig med institutionen og dens vilkår, mens der i den administrative og politiske ledelse stilles krav om, at alle ledere inden for en kommune eller et amt indgår i et fælles ledelsesteam.

For det andet betyder professionaliseringen af ledelsesopgaven på større institutioner som hospitaler og gymnasier, at der tilsyneladende fra ledelsens side stilles stærkere krav til korpsånden, og til at medarbejderne bidrager til at opretholde et konfliktfrit image udadtil.

For det tredje er ledelsen af betydning for, hvilken kultur der hersker på en arbejdsplads og dermed for graden af åbenhed. Meget taler for, at en ledelse, der tillader kritik, og som modtager kritik konstruktivt, vil understøtte en kultur, hvor medarbejderne kan give tilstrækkeligt udtryk for deres holdninger internt, og hvor egentlige sager derfor sjældent vil opstå.

Kapitel 5

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

5.1. Vurdering af behovet for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig samt vurdering af behovet for information mv. om retten til at ytre sig

Ifølge kommissoriet skal udvalget på baggrund af sin beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed – og i fornødent omfang under inddragelse af erfaringer med disse reglers praktiske betydning – vurdere, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig. Udvalget skal endvidere vurdere, om der kan være anledning til at tage initiativer med henblik på at fremme offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat, herunder om der er behov for information til offentligt ansatte om deres ret til at ytre sig.

Som tidligere anført er retsområdet vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed kendetegnet ved, at de skrevne retsregler er få og mindre præcist formulerede, ligesom retspraksis på området er sparsom. En meget omfattende ombudsmandspraksis har imidlertid bidraget til en betydelig afklaring af retstilstanden.

I spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed gør der sig en række modsatrettede hensyn gældende. Fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed hviler efter den gældende retstilstand på en skønspregt afvejning af disse forskellige hensyn.

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

De undersøgelser, som udvalget har foretaget med henblik på belysning af de gældende reglers praktiske betydning, efterlader det indtryk, at der blandt både ansatte og myndigheder hersker en vis usikkerhed om indholdet og rækkevidden af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette er efter udvalgets opfattelse uheldigt og ikke befordrende for offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. Udvalget finder derfor, at der bør iværksættes initiativer med henblik på at reducere den usikkerhed, der i praksis findes blandt ansatte og myndigheder vedrørende grænserne for de ansattes ytringsfrihed.

Udvalget har i den forbindelse valgt at koncentrere sig om to løsningsmodeller: 1) initiativer af vejledende karakter, og 2) lovfæstelse af de gældende regler.

5.1.1. Initiativer af vejledende karakter

5.1.1.1. Kendskab til indholdet og omfanget af de gældende regler i praksis

Udvalget har som omtalt i kapitel 4, afsnit 4.2. gennemført en række undersøgelser for at belyse de gældende reglers praktiske betydning. Der er herigennem tegnet et billede af, at der blandt både ansatte og myndigheder hersker en vis usikkerhed om indholdet og rækkevidden af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Af de konkrete sager, som udvalget har gennemgået, ses eksempler på konflikter mellem enkelte ansatte og ledelser/myndigheder, hvor en offentligt fremsat kritik af arbejdsstedet følges op af en uretmæssig reaktion over for den ansatte.

Ofte synes en uretmæssig reaktion over for den ansatte at finde sin baggrund – eller i hvert fald en del heraf – i ledelsens/myndighedens manglende kendskab til omfanget af den ansattes ret til at ytre sig, herunder ikke mindst en misforstået fortolkning af den ansattes loyalitetspligt.

Endvidere viser den række af eksempler på vejledninger, personalehåndbøger, -politikker mv., som er indhentet fra stat, amter og kom-

muner til brug for udvalgets arbejde, at der er stor forskel på, hvordan man søger at videreformidle information om ytringsfrihed, tavshedspligt og loyalitetspligt. De viser som nævnt også, at de enkelte myndigheders retsopfattelse er ganske forskelligartet. Hvor nogle vejledninger mv. indeholder en meget præcis og nøgtern beskrivelse af retstilstanden, indeholder andre unuancerede (og i værste fald ukorrekte) informationer.

Ved de afholdte fokusgruppemøder med repræsentanter for personaleorganisationerne er der blevet peget på behovet for øget information og viden om offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder også om hvor langt de ansattes loyalitetspligt rækker. Det er ved disse lejligheder blevet understreget, at det i lige så høj grad er lederne som de ansatte selv, der har behov for denne information. Personaleorganisationerne har givet udtryk for, at de har et godt kendskab til gældende regler og praksis, men at de enkelte forespørgsler vidner om usikkerhed om rettigheder og pligter hos både medlemmerne og de offentlige ledere. Personaleorganisationerne har også oplyst, at deres konkrete medlemsrådgivning ofte indeholder råd om ikke at ytre sig kritisk offentligt – eller i det mindste at overveje mulige konsekvenser heraf nøje – eller om at anvende tillidsrepræsentantsystemet som kanal for kritikken. Dette opleves som et dilemma af personaleorganisationerne.

5.1.1.2. Udvalgets præciserende bemærkninger vedrørende indholdet og omfanget af de gældende regler

På baggrund af udvalgets undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning finder udvalget anledning til på visse særlige punkter at fremkomme med en række præciserende bemærkninger.

Udvalgets undersøgelser har vist, at der i praksis i en række tilfælde synes at herske en ikke uvæsentlig fejlopfattelse af det juridiske indhold af den ulovbestemte loyalitetspligt i relation til fastlæggelse af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed. I flere af de sager, som er fremkommet i forbindelse med udvalgets sagsundersøgelse, der er omtalt nærmere i kapitel 4, afsnit 4.3.1.- 4.3.2. og bilag 1, har ansættelsesmyndigheden anset det, at den ansatte har udtalt sig kritisk om egne arbejdsområder, som værende et brud på loyalitetspligten i sig selv. Som det endvidere fremgår af kapitel 4, afsnit 4.3.2., var det den

generelle oplevelse blandt repræsentanterne fra de forskellige fagforbund, der deltog i de af udvalget afholdte fokusgruppemøder, at ledelsen ofte udlagde loyalitetspligten således, at de ansatte ikke måtte udtale sig kritisk, og at loyalitetspligten generelt fik det indhold på den enkelte arbejdsplads, som ledelsen tillagde den.

Den ulovbestemte loyalitetspligt kan overordnet beskrives således, at den ansatte har pligt til – inden for lovgivningens rammer – at udføre sit arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, jf. herved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), side 189.

Udvalget finder i den anledning grund til at fremhæve, at den gældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed for det første indebærer begrænsninger i den ansattes adgang til at fremsætte urigtige oplysninger om sit arbejdsområde og efter omstændighederne også med hensyn til udtalelsernes form. Særlige begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed kan herudover efter omstændighederne alene begrundes i hensynet til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Disse begrænsninger er i sagens natur bygget på loyalitetsbetragtninger, men den ulovbestemte loyalitetspligt medfører ikke herudover begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed. Det er således ikke i sig selv et brud på den ulovbestemte loyalitetspligt at udtale sig kritisk om egne arbejdsområder, jf. herved *FOB 1991.200* og *FOB 1998.319*, der begge er omtalt nærmere i kapitel 3, afsnit 3.1.3.8., og Bent Christensens responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, der er omtalt nærmere i kapitel 3, afsnit 3.1.3.2.

Udvalget finder endvidere anledning til at fremhæve, at de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed ikke indeholder et krav om, at ansatte forud for en eventuel ekstern fremsættelse af kritik af egne arbejdsområder skal have fremført en sådan kritik internt. Udvalget anerkender, at det i en række tilfælde kan være formålstjenligt og nyttigt for fremtidige samarbejdsrelationer, hvis kritik af forhold vedrørende den ansattes egne arbejdsområder i første omgang rejses internt, ligesom der vil være en pligt til at gøre ledelsen opmærksom på klart ulovlige eller klart uforvarselige forhold. Dette indebærer imidlertid ikke i sig selv begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed. Ledelsen vil

således ikke – under forudsætning af, at den ansattes ytringer i øvrigt ligger inden for grænserne af offentligt ansattes ytringsfrihed – retmæssigt kunne påberåbe sig, at den ansatte har overtrådt grænserne for dennes ytringsfrihed, fordi den ansatte har valgt at fremsætte sin kritik eksternt uden forinden at have fremført kritikken internt.

Udvalget finder endelig anledning til at fremhæve, at de særlige begrænsninger, der efter omstændighederne gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, i almindelighed kun vil foreligge for centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i ansættelsesmyndighedens beslutningsprocesser. Dette vil navnlig dreje sig om ansatte med tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse. De særlige begrænsninger vil således i almindelighed ikke omfatte de grupper af offentligt ansatte, hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere. Bl.a. vil de grupper af offentligt ansatte, hvis funktioner er afgrænset til mere serviceorienteret virksomhed over for borgerne, i almindelighed ikke være underlagt særlige begrænsninger i deres ytringsfrihed.

5.1.1.3. Udvalgets anbefalinger

En grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, er, at opfattelsen – både hos ansatte og ledere – af omfanget af de ansattes ret til at ytre sig om deres egne arbejdsområder hviler på et korrekt grundlag og ikke er omgærdet af usikkerhed og misforståelser.

Undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning viser efter udvalgets opfattelse, at der findes et behov for bedre vejledning om de gældende reglers indhold og rækkevidde.

Det er udvalgets vurdering, at en målrettet informationsindsats vil være et væsentligt og egnet initiativ til at skabe en rigtig opfattelse af rammerne for ytringsfrihed – både blandt ansatte og ledere/myndigheder.

En informationsindsats bør efter udvalgets opfattelse generelt bygges på følgende principper:

- Konkret informationsindsats bør målrettes mod både ansatte og ledere
- Information skal være egnet til at blive nyttiggjort lokalt og skal således kunne tilpasses sektor- og/eller institutionsbestemte forhold
- En øget informationsindsats bør ikke være en ”engangsforestilling” men bør indbygges som et led i den løbende information om ansattes rettigheder og pligter mv.

Udvalget anbefaler derfor, at der udarbejdes en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Vejledningen bør indeholde en forholdsvis let tilgængelig beskrivelse af gældende ret på området, inklusiv en beskrivelse af loyalitetsbegrebet. Vejledningen bør være rettet til både ledere og ansatte. Vejledningen bør udarbejdes i en generel form, således at der inden for dens rammer kan tages hensyn til sektorspecifikke forhold. Der forventes i øvrigt at være overensstemmelse mellem indholdet i vejledningen og i den beskrivelse af offentligt ansattes ytringsfrihed, som indgår i den adfærdskodeks for offentligt ansatte, der for tiden er under udarbejdelse i Finansministeriets regi. Udvalgets forslag til vejledning fremgår af bilag 6.

Med henblik på at skabe en løbende sikring af viden om og fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed, både blandt medarbejdere og ledere, vil det efter udvalgets vurdering være ønskeligt, at vejledning om offentligt ansatte ytringsfrihed indbygges som et led i den løbende information om ansattes rettigheder og pligter. Udvalget peger i den forbindelse på betydningen af samarbejdsudvalgenes rolle med hensyn til den løbende sikring af viden om og fokus på de ansattes ytringsfrihed.

Informationsindsatsen kan f.eks. ske ved følgende lokale initiativer:

- afholdelse af lokale informationsmøder,
- indarbejdelse af elementerne i den af udvalget anbefalede vejledning i lokale politikker, personalehåndbøger og informationsmateriale til nyansatte mv.,

- drøftelser i arbejdsgrupper, idéfora og afholdelse af temadage med relevante case-drøftelser mv.,
- indarbejdelse af oplysninger om ytringsfrihed som fast punkt på introduktionsdage for nyansatte samt i relevante kurser for hhv. personalemedarbejdere og ledere, og
- information om eventuelle kontaktpersoner, hos hvem ledere og ansatte på den enkelte arbejdsplads kan søge råd og vejledning i konkrete ytringssituationer.

Udvalget skal endvidere pege på, at også personaleorganisationernes tilvejebringelse af relevant information om ytringsfrihed for de offentligt ansatte medlemmer, f.eks. i forbindelse med kurser, gå-hjem-møder og andre medlemsarrangementer, vil kunne medvirke til at sikre viden om og fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed.

5.1.2. Lovfæstelse af de gældende regler

Normalt benyttes lovgivningsvejen ved fastsættelse af regler i tilfælde, hvor man ønsker at ændre en bestående retstilstand eller at tydeliggøre allerede eksisterende regler.

Som indledningsvis bemærket, er det udvalgets opfattelse, at de gældende regler er udtryk for en fornuftig afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed, ligesom de gældende reglers karakter af skønsprægede afvejningsregler efter udvalgets opfattelse er en nødvendighed. Formålet med en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed vil i givet fald ikke skulle være at ændre den bestående retstilstand.

De undersøgelser, som udvalget har foretaget med henblik på belysning af de gældende reglers praktiske betydning, efterlader det indtryk, at offentligt ansatte generelt er meget tilbageholdende med at ytre sig offentligt om emner inden for deres egne fagområder.

Ved vurderingen af, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig, er det et centralt spørgsmål, i hvilket omfang der er sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det forhold, at ansatte afstår fra at ytre sig.

Det fremstår ligeledes som centralt at foretage en vurdering af, i hvilket omfang en yderligere lovfæstelse på dette område vil kunne have en vejledende værdi i relation til fastlæggelse af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder i hvilket omfang en lovfæstelse må antages at kunne stimulere offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

5.1.2.1. Betydningen af fraværet af formel lov

Som nævnt ovenfor, er det ved vurderingen af, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig, et centralt spørgsmål, i hvilket omfang der er sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det forhold, at ansatte afstår fra at ytre sig.

En sådan årsagssammenhæng vil kunne skyldes eventuelle juridiske uklarheder ved den nuværende reguleringsform. Den pågældende årsagssammenhæng vil endvidere være til stede, hvis offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af reguleringsformen som sådan (manglende lovfæstelse) eller på grund af reglernes juridiske indhold.

For så vidt angår spørgsmålet om eventuelle juridiske uklarheder ved den nuværende reguleringsform, er udgangspunktet – at offentligt ansatte på egne vegne har samme ret til ytringsfrihed som enhver anden borger – så klart, at det efter udvalgets opfattelse ikke i sig selv fordrer nogen yderligere lovregulering end den, der allerede findes i grundlovens § 77, hvorefter ”enhver” har ret til ytringsfrihed.

Med undtagelse af de modifikationer, der følger af reglerne i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser og reglerne i straffelovens §§ 152-152 f og forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt, er de særlige begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte fastsat i en række uskrevne grundsætninger og -principper, der i det væsentligste er udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand. For så vidt angår det nærmere indhold af disse grundsætninger og -principper henvises til kapitel 3, afsnit 3.1.3.9.

Disse grundsætninger og -principper er gennem den meget omfattende ombudsmandspraksis blevet udviklet og fastlagt, således at retstilstan-

den – for så vidt angår reglernes juridiske indhold – i dag må siges at være ganske klar.

Indholdet af de ovennævnte grundsætninger og -principper indebærer imidlertid, at fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed hviler på en skønspregt afvejning af en række forskellige hensyn og momenter. Afvejningen vil bero på en meget konkret vurdering i det enkelte tilfælde og vil ligeledes være præget af de enkelte sagers særlige omstændigheder. Det er således ikke muligt at foretage en fast rubricering af alle de tilfælde, hvor spørgsmålet om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed kan blive aktuelt, således at man ud fra en sådan rubricering på forhånd kan angive udfaldet af hvert enkelt tilfælde.

Dette er imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke udtryk for uklarheder forbundet med de gældende reglers juridiske indhold, men derimod en naturlig konsekvens af reglernes karakter, der som sagt hviler på en skønspregt afvejning i hvert enkelt tilfælde.

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold er medvirkende årsag til, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, viser udvalgets undersøgelser, at det hovedsageligt er andre faktorer, der er afgørende for, at ansatte vælger ikke at ytre sig. Det var den helt overvejende opfattelse blandt repræsentanterne fra den række af fagforbund, som deltog i udvalgets fokusgruppemøder, at det, der kan afholde offentligt ansatte fra at ytre sig, er identifikation med arbejdspladsen, fejlopfattelse af loyalitetspligten, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult” sanktionering.

Det synes således ikke at være den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold, der afholder offentligt ansatte fra at ytre sig.

Sammenfattende finder udvalget på baggrund af sin beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed samt udvalgets undersøgelser vedrørende reglernes praktiske betydning således ikke

at kunne konstatere en sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det faktum, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig.

5.1.2.2. Mulig vejledende værdi af en lovfæstelse

Som det fremgår af afsnit 5.1.2.1., er det udvalgets vurdering, at der ikke er sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det faktum, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig. Udvalget har dog i forbindelse hermed overvejet, i hvilket omfang en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed vil kunne bringe yderligere klarhed vedrørende den gældende retstilstand, herunder i hvilket omfang en sådan lovfæstelse vil kunne have en vejledende værdi.

Udvalget har i den forbindelse for det første overvejet en lovregulering på et meget overordnet niveau.

En sådan lovregulering ville kunne udgøres af en lovbestemmelse, der fastslog, at offentligt ansatte har samme ret som andre borgere til at ytre sig som privatpersoner. Hertil skulle knyttes en undtagelsesbestemmelse, hvorefter retten til ytringsfrihed dog kan undergives særlige begrænsninger, i det omfang navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det. Bestemmelsen kunne udformes således:

”§ x. Ansatte inden for den offentlige forvaltning har som privatpersoner ret til ytringsfrihed.

Stk. 2. Retten efter stk. 1 gælder dog ikke i det omfang, det følger af anden lovgivning, samt hvis navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det.”

Lovforslagets bemærkninger skulle i givet fald indeholde en præcisering af, at der ikke med den foreslåede bestemmelse er tilsigtet ændringer i den gældende retstilstand, og at grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed fortsat skal fastlægges efter de kriterier, der er blevet udviklet gennem administrativ praksis samt praksis fra Folketingets Ombudsmand og domstolene. I tilknytning hertil vil lovforslagets bemærkninger skulle indeholde en relativ detaljeret beskrivelse af denne praksis.

En sådan lovbestemmelse ville indeholde et signal om politisk opbakning til ytringsfrihedsinstituttet i relation til offentligt ansatte, ligesom

bestemmelsen ville kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Det kan næppe heller udelukkes, at en sådan lovregulering ville kunne have en vis positiv indvirkning på myndighedernes forståelse for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner.

Udvalget har for det andet overvejet en lovregulering, der – i tilknytning til den netop nævnte meget overordnede lovregulering – på et mere detaljeret niveau beskriver de momenter, der ifølge ombudsmandspraksis mv. lægges vægt på ved den konkrete vurdering af, om navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i det enkelte tilfælde kan begrunde begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed.

En sådan lovregulering ville – i tilknytning til den ovenfor nævnte meget overordnede lovregulering – skulle indeholde en angivelse af, at der ved den konkrete vurdering skal lægges vægt på 1) ytringens indhold og form, 2) ytringens emne, 3) hvem der ytrer sig, samt 4) hvornår ytringen fremsættes. Hertil ville tillige skulle knyttes en bestemmelse om, at hvis en ytring konkret må anses for retmæssig, kan ytringen ikke danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, herunder straf- og disciplinæransvar, fra ansættelsesmyndighedens side, ligesom ytringen ikke i sig selv kan danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

Det er som nævnt udvalgets opfattelse, at den ovenfor skitserede lovregulering – der dog ikke indebærer ændringer af den gældende retstilstand – vil være et signal om politisk opbakning til ytringsfrihedsinstituttet.

Det er imidlertid samtidig udvalgets vurdering, at de to skitserede typer af lovregulering ikke vil give bedre vejledning om reglerens indhold end den nuværende reguleringsform.

5.1.2.3. Udvalgets anbefalinger

Som nævnt hviler fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed efter den gældende retstilstand på en skønspræget afvejning af en række forskellige hensyn.

Det er udvalgets vurdering, at de forskellige hensyn samt den indbyrdes afvejning heraf vanskeligt lader sig præcisere ved skrevne regler, således at forståelsen væsentligt lettes i forhold til den nuværende reguleringsform, hvor indholdet af retstilstanden må betegnes som værende ganske klar. En lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed vil således efter udvalgets vurdering ikke – således som det er forudsat i beslutningsforslag B 40, der ligger til grund for udvalgets kommissorium – betyde, at retstilstanden bliver mere ”klar og tydelig”.

Som det fremgår af afsnit 5.1.1.3., har udvalget imidlertid fundet anledning til at anbefale, at der udarbejdes en generel og operativ præget vejledning, der vil kunne bidrage til at reducere den usikkerhed, der i praksis eksisterer vedrørende indholdet og rækkevidden af de gældende regler.

I relation til spørgsmålet om lovfæstelse af de gældende regler, er det endvidere værd at bemærke, at det, som tidligere nævnt, ikke synes at være den gældende reguleringsform eller reglernes juridiske indhold, der er årsag til, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, men derimod identifikation med arbejdspladsen, fejllopfattelse af loyalitetspligten, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Som nævnt er det udvalgets opfattelse, at en lovfæstelse af den karakter, der er omtalt i afsnit 5.1.2.2., vil indeholde et signal om politisk opbakning til ytringsfrihedsinstituttet i relation til offentligt ansatte, ligesom bestemmelsen vil kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Det kan ikke udelukkes, at disse positive aspekter vil kunne have en stimulerende effekt på offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed. Udvalget skal herved pege på, at noget kunne tale for, at det signalmæssige budskab om offentligt ansattes ret til ytringsfrihed vil kunne give de

ansatte en større tillid til, at de har en sådan ret, og samtidig også have en vis positiv indvirkning på myndighedernes forståelse for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Udvalget finder således, at det ikke kan udelukkes, at en lovfæstelse, hvis indhold har overvejende signalmæssig karakter, vil kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at ansatte ikke ytrer sig, så som frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at frygten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygten for karrieremæssige konsekvenser grundlæggende er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en lovfæstelse af de gældende regler. Det er udvalgets opfattelse, at det med hensyn til sådanne negativt betonedede årsager først og fremmest er et spørgsmål om at skabe en holdningsændring – både blandt de ansatte og ledelsen. Det afgørende er, at der anlægges en positiv synsvinkel i relation til ansattes ytringsfrihed, således at ansattes ytringer betragtes som et middel til nuancering af debatten og til forbedringer i den offentlige sektor. Der bør således skabes en åben arbejdspladskultur, hvor der hersker forståelse for de ansattes ret til at fremkomme med interne såvel som eksterne ytringer. Ledelsen spiller her en vigtig rolle for at tydeliggøre, at meningstilkendegivelser, der ligger inden for grænserne af de ansattes ytringsfrihed, ikke vil få negative konsekvenser, hvad enten de fremsættes internt eller eksternt.

Udvalget skal herved tillige henviser til, at der under de fokusgruppemøder, udvalget har haft med repræsentanter fra de forskellige fagforbund, generelt blev givet udtryk for, at en lovfæstelse af de gældende regler næppe ville have indvirkning på offentligt ansattes udnyttelse af deres ytringsfrihed. Personaleorganisationerne har således ikke efterspurgte en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget skal samtidig bemærke, at en vejledning, som den udvalget har anbefalet i afsnit 5.1.1.3., jf. bilag 6, også må antages at have en betydelig signalværdi og gennemslagskraft over for de forskellige aktører på området, ligesom en vejledning af den pågældende karakter formentlig vil kunne have en vis holdningsbearbejdende effekt og dermed medvirke til, at ”skjult” sanktionering af offentligt ansattes ytringer undgås.

Udvalget skal endelig understrege det positive aspekt, at den nuværende reguleringsform gennem ombudsmandspraksis på en smidig måde har kunnet tilpasse sig den samfundsmæssige udvikling og normdannelse samt de konkrete sagers ofte særegne omstændigheder. Mulighederne for en løbende udvikling og tilpasning af reglerne vil efter udvalgets vurdering forringes ved en meget detaljeret lovfæstelse af de gældende regler, idet en sådan regelform naturligt vil blive mere ”firkantet” og mindre smidig. Derimod vil en generel vejledning på en betydelig mere smidig måde kunne justeres løbende.

Udvalget finder således, at udstedelse af en vejledning, som anbefalet i afsnit 5.1.1.3., jf. bilag 6, udgør det mest velegnede initiativ til at reducere den usikkerhed, som eksisterer i praksis vedrørende de gældende reglers indhold og rækkevidde. En sådan vejledning vil efter udvalgets opfattelse være det bedste middel til at opfylde det generelle behov for et mere dækkende kendskab til de gældende regler.

En lovfæstelse, som skitseret ovenfor i afsnit 5.1.2.2., vil derimod efter udvalgsflertallets opfattelse ikke give bedre vejledning om reglerens indhold end den nuværende reguleringsform, og udvalgsflertallet har derfor ikke fundet anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Et mindretal bestående af Danske Mediers Forum og Dansk Journalistforbund udtaler:

Det er mindretallets opfattelse, at en lovfæstelse vil indeholde et signal om politisk opbakning til ytringsfrihedsinstituttet i relation til offentligt ansatte, ligesom bestemmelsen vil kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Mindretallet finder, at det er sandsynligt, at disse positive effekter vil have en stimulerende effekt på offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

En lovbestemmelse vil kunne give de offentligt ansatte en større tillid til, at de har en sådan ret og samtidig have en positiv effekt på myndigheders respekt for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner.

Mindretallet finder, at en lovfæstelse vil kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at ansatte ikke ytrer sig, så som frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er samtidig mindretallets opfattelse, at en lovfæstelse vil styrke afsættet for en holdningsændring både blandt de ansatte og i ledelsen. En lovfæstelse af de overordnede rammer for offentlig ansattes ytringsfrihed vil kodificere gældende retstilstand, hvilket efter mindretallets opfattelse i sig selv vil bidrage til at øge kendskabet til den praksis, der allerede findes, ligesom en lovregel giver en overskuelig indgang til øvrige relevante regler, praksis og vejledning. Denne virkning alene vil være positiv og gavnlig.

En generel lovregel vil foruden at være understøttet af allerede eksisterende praksis også med fordel kunne understøttes af en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Mindretallet støtter udformningen af en vejledning, men finder ikke, at en vejledning i sig selv er tilstrækkelig. Kombinationen af en lovregel understøttet af eksisterende praksis og en vejledning, der dækker hele den offentlige sektor, udgør det mest velegnede initiativ til at reducere den usikkerhed, som udvalgets undersøgelser har vist eksisterer i betydelig grad, både hos de ansatte og hos ledelsen, vedrørende de gældende reglers indhold og rækkevidde.

Kombinationen vil bedst bidrage til og fremme en holdningsændring og en øget opmærksomhed på de ansattes ytringsfrihed, således at der skabes en åben arbejdspladskultur, hvor der hersker respekt for de ansattes ret til at fremkomme med interne såvel som eksterne meningstilkendegivelser. En åbenhed der er væsentlig som middel til at nuancere debatten såvel internt som i det offentlige rum. Og dermed væsentlig for demokratiet i Danmark. Det gælder ikke mindst i relation til sager, som det offentlige formodes at have en bred interesse i, og hvor det er væsentligt at understøtte en nuanceret offentlig debat.

Mindretallet tilslutter sig en lovregel som beskrevet i udvalgsbetænkningen kapitel 5, afsnit 5.1.2.2., blandt andet fordi lovreglen er beskrevet tilstrækkeligt overordnet og derved giver plads til, at praksis fortsat kan udvikle sig under Folketingets Ombudsmands praksis. Den foreslåede regel er tilstrækkelig smidig til at rumme ændret normdan-

nelse. De foreslåede kriterier har således været en del af ombudsmandens praksis igennem de seneste årtier. Den meget generelle formulering af grundlovens § 77 taler for, at der ved førstkommende grundlovsændring bør ske en justering, så bestemmelsen får et materielt indhold, der modsvarer EMK art 10.

5.1.3. Særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse

Den ansættelsesretlige regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af retmæssige ytringer, er ikke som sådan et spørgsmål om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Udvalget har dog på grund af den nære sammenhæng, der kan siges at være mellem disse to spørgsmål, samt under henvisning til at det på baggrund af udvalgets undersøgelser ikke kan udelukkes, at der findes offentligt ansatte, som reelt har et ønske om at ytre sig kritisk om deres egne arbejdsområder, men afstår herfra navnlig på grund af frygt for ansættelsesmæssige og karrieremæssige konsekvenser, fundet det naturligt at foretage en nærmere vurdering af behovet for en ændret ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket som følge af retmæssige ytringer.

Udvalget har i den forbindelse overvejet spørgsmålene om fastsættelse af særlige regler om mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse, fastsættelse af særlige regler om godtgørelse og fastsættelse af særlige bevisbyrde-regler. Formålet med fastsættelse af sådanne regler skulle i givet fald være, at eksistensen af en bedre ansættelsesretlig beskyttelse kunne stimulere anvendelsen af de ansattes ytringsfrihed i tilfælde, hvor de ansatte reelt har et ønske om at ytre sig, men af frygt for ansættelsesmæssige konsekvenser afstår herfra.

Hvis en offentligt ansat f.eks. afskediges på grund af retmæssige ytringer i sig selv, vil der være tale om en uberettiget afskedigelse. Konsekvenserne af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner vil skulle afgøres efter de almindelige ansættelsesretlige regler herom, jf. nærmere kapitel 3, afsnit 3.3.3.

De gældende ansættelsesretlige regler regulerer således allerede konsekvenserne af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner. Det er udvalgets opfattelse, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – der således markerer, at visse typer af reaktioner anses for at være mere ”alvorlige” end andre – kræver ganske særligt tungtvejende grunde.

5.1.3.1. Regler om mulighed for dom for fortsat ansættelse

Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 3.3.3., sanktioneres uberettiget afskedigelse efter praksis med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation. Hvis en offentligt ansat uberettiget afskediges på grund af dennes retmæssige ytringer, vil dette således normalt ikke kunne føre til, at den afskedigede kan forblive i eller skal genansættes i sin stilling.

Som det ligeledes fremgår af kapitel 3, afsnit 3.3.3., findes der på visse områder særlige bestemmelser om ansættelsesforholdets opretholdelse eller genoprettelse i anledning af uberettiget afskedigelse, jf. foreningsfrihedslovens § 4, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 443 af 13. juni 1990 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold), ligebehandlingslovens § 16, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 711 af 20. august 2002 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov mv.), og ligelønslovens § 3, stk. 3, 1. pkt. (lovbekendtgørelse nr. 756 af 21. august 2003 om lige løn til mænd og kvinder).

Baggrunden for foreningsfrihedslovens § 4 er ifølge bestemmelsens forarbejder, at der i årene forud for lovforslagets fremsættelse havde været en lang række tilfælde, hvor lønmodtagere i strid med de gældende regler blev afskediget på grund af de pågældendes organisationsforhold eller mangel på samme. Forslag til § 16, stk. 1, i ligebehandlingsloven blev fremsat på baggrund af en folketingsbeslutning af 2. juni 1987, hvorefter Folketinget som led i en generelt forbedret ansættelsesretlig beskyttelse af gravide kvinder og kvinder og mænd på barselsorlov bl.a. opfordrede regeringen til at fremsætte lovforslag, der ville indebære mulighed for påbud om genansættelse. Baggrunden for ligelønslovens § 3, stk. 3, 1. pkt., var ifølge bestemmelsens forarbejder, at en undersøgelse fra LO og fagforbundene af ligestillings-

tuationen i Danmark bl.a. havde vist, at der var markante forskelle på gennemsnitslønninger for mænd og kvinder.

Udvalget har overvejet, i hvilket omfang det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte lignende regler om muligheden for opnåelse af dom for fortsat ansættelse i tilfælde, hvor uberettiget afskedigelse er sket på grund af den ansattes ytringer.

For indførelsen af sådanne regler kan anføres, at en mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse eventuelt vil kunne have en præventiv effekt i relation til ansættelsesmyndigheden, idet sådanne regler vil signalere, at man ikke uden videre kan betale sig fra at afskedige ansatte, der har ytret sig kritisk om egne arbejdsforhold. Endvidere vil en mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse eventuelt kunne medføre en positiv effekt på ansattes benyttelse af deres ytringsfrihed, idet de ansatte muligvis kan antages at ville føle sig mere sikre på ikke at blive afskediget på grund af deres ytringer.

Da årsagen til afskedigelse i tilfælde af den ansattes ytringer netop vil være den ansattes kritiske ytringer, vil der i sådanne situationer ofte være opstået et meget stærkt modsætningsforhold og en optrappet konfliktsituation mellem den enkelte ansatte personligt og ledelsen. Disse modsætningsforhold og konfliktsituationer vil formentlig i almindelighed være mere eskalerede og have mere personlig karakter, end hvis afskedigelsen skyldes f.eks. løn- eller ligebehandlingsforhold.

Det anførte vil navnlig have relevans i mindre organisationer med tætte samarbejdsrelationer. I større organisationer – der ofte også vil være opdelt i mindre enheder (som f.eks. kontorer og udvalg) – vil eventuelle modsætningsforhold og konfliktsituationer i visse tilfælde kunne løses ved forflyttelse eller overførsel til andet arbejde, hvilket den omhandlede regulering ikke vil være til hinder for. Det må imidlertid antages, at den ansatte i mange tilfælde også vil opleve forflyttelse og overførsel til andet arbejde som en meget indgribende ”sanktion”.

På baggrund af det stærke modsætningsforhold og den optrappede konfliktsituation mellem den enkelte ansatte og ledelsen, som ofte vil

foreligge i tilfælde, hvor en afskedigelse er sket som følge af den ansattes kritiske ytringer, er det udvalgsflertallets vurdering, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at fastsætte særlige regler om mulighed for opnåelse af dom for fortsat ansættelse i sådanne tilfælde.

5.1.3.2. Regler om godtgørelse

Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 3.3.3., følger det allerede af de gældende regler og praksis, at uberettigede ansættelsesretlige reaktioner på grund af den ansattes ytringer sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

Det kan imidlertid overvejes at fastsætte regler om forhøjet godtgørelse (herunder indførelse af regler om en minimumstakst). For fastsættelse af sådanne regler kan anføres, at det faktum, at den økonomiske sanktion bliver mere mærkbar, hvis en uberettiget ansættelsesretlige reaktion er sket på grund af den ansattes ytringer, muligvis kan have en præventiv effekt i den forstand, at en arbejdsgiver vil være mere tilbageholdende med at skride til ansættelsesretlige reaktioner i sådanne situationer.

Uberettigede ansættelsesretlige reaktioner vil i de omhandlede tilfælde ofte skyldes en fejlopfattelse eller manglende viden om grænserne for de ansattes ytringsfrihed, herunder de særlige bevis- og kvalifikationsmæssige krav, der stilles i sager, hvor samarbejdsvanskeligheder anføres som afskedigelsesgrund. Fastsættelse af regler om forhøjet godtgørelse vil ikke have nogen vejledende værdi i denne henseende.

Hertil kommer, at udvalgets forskellige undersøgelser om de gældende reglers praktiske betydning viser, at der findes meget få ”rene” afskedigelsessager mv. vedrørende spørgsmålet om ytringsfrihed. Spørgsmålet om de fremsatte ytringers retmæssighed vil ofte være sammenvævet med spørgsmålet om samarbejdsproblemer mv., der i mange tilfælde kan være helt reelle, og som i hvert fald fra arbejdsgiverens side ofte opleves som uløselige.

Udvalgsflertallet stiller sig derfor tvivlende over for omfanget af den præventive effekt, som særlige regler om forhøjet godtgørelse i tilfæl-

de, hvor uberettigede ansættelsesretlige reaktioner er sket på grund af den ansattes ytringer, vil kunne have i praksis.

5.1.3.3. Bevisbyrderegler

Som anført i afsnit 4.4., viser udvalgets forskellige undersøgelser, at sager, der har berøringsflader til offentligt ansattes ytringsfrihed, ofte har en meget sammensat karakter. Spørgsmålet om en fremsat kritisk ytring er således ofte en del af et større kompleks, der omfatter forhold som samarbejdsvanskeligheder, manglende fleksibilitet eller lignende. Under de fokusgruppemøder, udvalget har haft med repræsentanter fra de forskellige fagforbund, blev der generelt givet udtryk for, at det forhold, at den ansatte har fremsat en kritisk ytring, ofte ikke bliver angivet som grundlag for de påståede samarbejdsvanskeligheder mv., selvom de pågældende kunne have en formodning om, at dette var den egentlige årsag til de opståede problemer. Deltagerne fandt, at det derfor i praksis kunne være vanskeligt at afgøre, om en afskedigelsessag reelt havde sin baggrund i en fremsat kritisk ytring.

Udvalget har i den anledning overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte særlige bevisbyrderegler i ansættelsesretlige sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Sådanne særlige bevisbyrderegler findes bl.a. i ligestillingslovens § 16, stk. 4 (lovbekendtgørelse nr. 711 af 20. august 2002 om ligestilling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov mv.). Det følger af denne bestemmelse, at hvis en afskedigelse finder sted under den ansattes graviditet, påhviler det arbejdsgiveren at godtgøre, at afskedigelsen ikke skyldes graviditeten. Baggrunden for bestemmelsen er, ligesom ligestillingslovens § 16, stk. 1, opfølgning på folketingsbeslutningen af 2. juni 1987, hvorved Folketinget opfordrede regeringen til at gennemføre en generelt forbedret ansættelsesretlig beskyttelse af gravide kvinder og kvinder og mænd på barselsorlov.

En tilsvarende bestemmelse for sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed, skulle udformes således, at det i tilfælde hvor den ansatte har ytret sig kritisk om forhold inden for sit eget arbejds-

område og efterfølgende afskediges mv., må påhvile arbejdsgiveren at godtgøre, at afskedigelsen ikke skyldes den ansattes lovlige ytringer.

Bestemmelsen i ligebehandlingslovens § 16, stk. 4, der indeholder en delvis omvendt bevisbyrde, omhandler et forhold, der er meget let konstaterbart – nemlig om en afskedigelse har fundet sted under den ansattes graviditet, som per definition har en klart afgrænset tidsmæssig periode.

I sammenligning hermed vil spørgsmålet om en ytrings indhold i relation til navnlig mundtlige ytringer kunne være noget vanskeligere at fastlægge. Hertil kommer, at udstrækningen af den tidsmæssige sammenhæng mellem fremsættelse af ytringen og selve den ansættelsesretlige reaktion i praksis kan være ganske lang, idet en bestemmelse svarende til ligebehandlingslovens § 16, stk. 4, inden for ytringsfrihedsområdet i princippet vil blive aktualiseret, blot den ansatte på et eller andet tidspunkt i sin måske mangeårige ansættelsesperiode har fremsat en kritisk ytring.

Det er på denne baggrund udvalgsflertallets vurdering, at sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed, i praksis ikke er egnede til at have den type af omvendt bevisbyrde som kendes fra ligebehandlingslovens § 16, stk. 4.

Særlige bevisbyrderegler om en såkaldt delt bevisbyrde findes endvidere i ligelønslovens § 6, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 756 af 21. august 2003 om lige løn til mænd og kvinder), og racediskriminationslovens § 7 a (lovbekendtgørelse nr. 31 af 12. januar 2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.). Det følger af disse bestemmelser, at hvis en ansat kan påvise forhold, der med rimelighed indikerer forskelsbehandling, påhviler det arbejdsgiveren at godtgøre, at forskelsbehandling ikke har fundet sted. Alle de nævnte bestemmelser gennemfører dele af forskellige Rådsdirektiver og har således deres baggrund i EU-retlig regulering.

Bevistemaerne i disse sager er umiddelbart mere sammenlignelige med bevistemaerne i sager, der involverer spørgsmål om ansattes ytringsfrihed, hvorfor det forekommer mere relevant at overveje fastsættelse af bevisbyrderegler af denne karakter.

Udvalget skal i den forbindelse anføre, at der i henhold til den gældende retstilstand stilles særlige krav til kvalifikationen af samarbejdsvanskeligheder i tilfælde, hvor dette anføres som afskedigelsesgrund. Der stilles herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusiv hovedskylden) kan tilskrives den pågældende, og at samarbejdsvanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles der krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag.

Der stilles således efter den gældende retstilstand betydelige krav til kvalifikation og bevissikkerhed i sager, hvor samarbejdsvanskeligheder anføres som afskedigelsesgrund. Der er her tale om krav, som det påhviler arbejdsgiveren at opfylde. Dette gælder også, selv om den ansatte ikke forudgående har påvist forhold, der med rimelighed indikerer, at afskedigelsen har baggrund i en kritisk ytring.

Inden for dansk retspleje gælder et princip om fri bevisbedømmelse, hvilket har baggrund i den grundlæggende opfattelse, at vurderingen af en sags bevismæssige spørgsmål må foretages på baggrund af den pågældende sags helt konkrete omstændigheder. Efter udvalgets opfattelse vil det i praksis ofte være sådan, at bevisbyrden efter omstændighederne vil "vende", hvis der i det konkrete tilfælde påvises forhold, som indikerer, at en ansættelsesretlig reaktion skyldes den ansattes lovlige ytringer.

Det er på denne baggrund udvalgsflertallets vurdering, at indførelse af særlige bevisbyrdereregler som de omhandlede i praksis næppe vil give den ansatte en væsentlig bedre beskyttelse end den, der allerede følger af de gældende krav til bl.a. kvalifikation og bevissikkerhed i sager, hvor samarbejdsvanskeligheder anføres som afskedigelsesgrund.

5.1.3.4. Udvalgets anbefalinger

Som det fremgår af afsnit 5.1.3.1.-5.1.3.3., er det udvalgsflertallets vurdering, at det næppe er praktisk hensigtsmæssigt eller stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der involverer spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Der er ikke tvivl om, at sager, hvor offentligt ansatte uberettiget mødes med negative ledelsesreaktioner på grund af retmæssige ytringer, kan have store personlige konsekvenser for de pågældende. Udvalget skal dog herved tilføje, at udvalgets undersøgelser – som anført i kapitel 4, afsnit 4.4. – viser, at omfanget af sager, hvor offentligt ansatte mødes med negative ledelsesreaktioner, er beskedent sammenholdt med det samlede antal offentligt ansatte.

Der er således efter udvalgsflertallets opfattelse ikke noget, som tyder på, at der generelt er tale om et omfangsrigt problem vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, hvorfor der heller ikke kan anføres væsentlige argumenter for eksistensen af et aktuelt behov for indførelse af nye regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Ytringsfrihed er en grundlæggende rettighed i et demokratisk samfund, og der er derfor ikke nogen tvivl om, at uberettigede indgreb heri bør undgås, ligesom samfundets generelle interesse i, at den offentlige debat er så nuanceret som muligt, taler for, at offentligt ansatte ytrer sig i det omfang, de selv måtte have et reelt ønske herom.

Som anført indledningsvis er det udvalgets opfattelse, at ansættelsesretlig særregulering af bestemte typer af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – der således markerer, at visse typer af reaktioner anses for at være mere ”alvorlige” end andre – kræver ganske særligt tungtvejende grunde. Udvalgsflertallet finder som nævnt ikke, at der på baggrund af antallet af sager om offentligt ansattes ytringsfrihed kan anføres væsentlige argumenter for eksistensen af et aktuelt behov for indførelse af nye regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse. Udvalgsflertallet finder det herudover ikke helt oplagt – uden en nærmere gennemgang af de mange andre forskellige kategorier af uberettigede ansættelsesretlige reaktioner – at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses som mere ”alvorlig” end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner.

Udvalgsflertallet finder på denne baggrund ikke anledning til at anbefale indførelse af særlige regler om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse.

Et mindretal i udvalget bestående af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Journalistforbund (DJ) udtaler:

Mindretallet er af den opfattelse, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig – eller er tilbageholdende hermed – på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner. Mindretallet finder grund til at udtrykke bekymring herover. Mindretallet mener, at der er en sammenhæng mellem denne omstændighed og den forholdsvis ringe beskyttelse, der gælder for offentligt ansatte med hensyn til usaglige sanktioner.

På denne baggrund anbefaler mindretallet, at der indføres regler i lovgivningen med det formål at give de offentligt ansatte en bedre ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor en lovlig ytring eller meddelelse om kritikværdige/ulovlige forhold er mødt med en usaglig negativ ledelsesreaktion. Det er mindretallets opfattelse, at dette dels vil fremme anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og dels vil have en gavnlig præventiv effekt, således som det har vist sig på andre områder (f.eks. i ligebehandlingsspørgsmål), hvor en sådan regulering er gennemført.

Således anbefaler mindretallet, at der indføres en generel lovbestemmelse, der – i overensstemmelse med gældende ret - konstaterer, at en offentlig arbejdsgiver ikke må sanktionere lovlige ytringer eller meddelelser om kritikværdige/ulovlige forhold på arbejdspladsen. En sådan bestemmelse skal kombineres med specifikke regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse, forhøjet godtgørelsesniveau og særlig bevisbyrde i denne type sager.

5.1.4. Behov for initiativer til at fremme de ansattes deltagelse i den offentlige debat

Ifølge kommissoriet skal udvalget endvidere overveje, om der kan være anledning til at tage initiativer med henblik på at fremme offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. Udvalget skal i den anledning bl.a. overveje, om der kan være behov for bedre information til offentligt ansatte om deres ret til at ytre sig.

Som det fremgår af afsnit 5.1.1.3., anbefaler udvalget, at der udarbejdes en generel vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, og at der som led i den løbende informationsindsats iværksættes forskellige lokale initiativer. Udvalgets forslag til en sådan vejledning findes i bilag 6. Udvalget har herudover overvejet, om der er behov for yderligere initiativer til at fremme de ansattes deltagelse i den offentlige debat.

Ud fra mere almene hensyn til demokratiet er det i samfundets interesse, at offentligt ansatte i lighed med andre borgere bidrager til den offentlige debat med bl.a. den specialviden, som de i kraft af deres forskellige fagområder er i besiddelse af.

Ytringsfrihed er imidlertid en personlig ret, og ikke en pligt. Set ud fra den ansattes synsvinkel, synes der således ikke at være grundlag for at fremme deltagelse i den offentlige debat, hvis der reelt ikke er et ønske herom blandt de ansatte.

Der er imidlertid ikke tvivl om, at deltagelse i debatten bør fremmes i tilfælde af, at ansatte rent faktisk ønsker at ytre sig, men afstår fra det på grund af egne, ledernes og/eller myndighedernes fejlopfattelser af (begrænsninger i) retten til at ytre sig, eller på grund af en frygt for eventuelle negative konsekvenser af ytringen.

5.1.4.1. Kulturer på de enkelte arbejdspladser i relation til spørgsmålet om ytringsfrihed

I forbindelse med spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed kan man ikke se bort fra, at kritiske ytringer – selv i tilfælde hvor ledelsen er fuldt vidende om og også respekterer den ansattes ret til at ytre sig – alligevel kan have visse negative konsekvenser for den enkelte ansatte. Selvom der således ikke påføres den ansatte nogen negative reaktioner fra ledelsens side, kan en ytring have betydning for det fremtidige samarbejds-klima mellem den ansatte og dennes kolleger. Der vil givetvis kunne forekomme en række situationer, hvor den ansattes kolleger ikke vil finde det særligt ønskværdigt at få ”det snavsede vasketøj” hængt til offentligt skue. Har den ansatte på forhånd en fornemmelse heraf, vil dette givetvis kunne lægge en dæmper på trangen til at ytre sig offentligt. Dette behøver ikke nødvendigvis af den enkel-

te ansatte at blive betragtet som ”selvcensur” i negativ forstand. Her er det dog vigtigt at understrege ledelsens opgave med at skabe en åben arbejdspladskultur, hvor der hersker forståelse for de ansattes ret til at fremkomme med interne såvel som eksterne ytringer.

Det væsentlige er under alle omstændigheder, at en ansat, der har et reelt ønske om at benytte sin ytringsfrihed, ikke begrænses heri - med mindre der i det konkrete tilfælde er tale om saglige modhensyn, der kan begrunde en sådan begrænsning. Styrkelse af en sådan opfattelse blandt de offentligt ansatte kan tale for en indsats på flere fronter: Dels at øge lederes og medarbejderes kendskab til offentligt ansattes ret til at ytre sig, dels at iværksætte initiativer, der kan fremme deltagelsen i den offentlige debat. Øget information om offentligt ansattes rettigheder i denne henseende vil i sig selv kunne medvirke til at fremme deltagelsen i den offentlige debat.

I vurderingen af, om der er behov for initiativer med henblik på at fremme de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat, er det relevant at skelne mellem tilfælde, hvor offentligheden har en særlig interesse i sagen, og tilfælde af mere ”intern” karakter. I sager, som offentligheden formodes at have en bred, almen interesse i, bør en nuanceret offentlig debat under alle omstændigheder understøttes.

Som udgangspunkt må politikere, myndigheder/administrative ledere og medarbejdere forventes at arbejde for det samme mål: en velfungerende og effektiv offentlig sektor, som løbende udvikler sig i den rigtige retning, og som fremstår kompetent og troværdig i offentligheden. Hvordan dette mål nås, hersker der naturligvis en række forskelligartede opfattelser af. I den forbindelse er det dog væsentligt at erkende, at det under alle omstændigheder er en forudsætning for, at målet kan nås, at de offentligt ansatte har en reel interesse for deres arbejdsplads og også sørger for at tilkendegive deres synspunkter og holdninger, når der er behov for det.

Man bør derfor i lige så høj grad fokusere på initiativer og information, der kan fremme debat og åbenhed internt på de enkelte arbejdspladser. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at offentligt ansatte ikke efter de gældende regler er forpligtet til forud for en eksternt ytring at fremsætte eventuel kritik af egne arbejdsområder internt.

Dette ændrer dog ikke ved, at intern åbenhed på de enkelte arbejdspladser kan være med til at understøtte udviklingen af en kultur, hvor det både er legitimt og velset, at man debatterer arbejdspladsens forhold.

Det er i den forbindelse vigtigt, at de ansatte kan se en klar sammenhæng mellem ord og handling på arbejdspladsen. F.eks. bør en opfordring i den skrevne personalepolitik til at bidrage til en åben og fri debat om arbejdspladsens forhold også følges op af konkrete drøftelser og opfordringer til meningstilkendegivelser. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle. Ikke alene i relation til at igangsætte en debat, men også i relation til at tydeliggøre at en meningstilkendegivelse ikke vil få negative konsekvenser, men derimod vil blive betragtet som et velkomment bidrag.

I det hele taget er det vigtigt, at der anlægges en positiv synsvinkel – såvel vedrørende interne som eksterne ytringer. Offentligt ansattes brug af ytringsfriheden bør betragtes som noget positivt – som et middel til nuancering af debatten, som et middel til at sikre fremdrift og forbedringer i den offentlige sektor, og som et udtryk for de offentligt ansattes interesse for deres arbejdsplads.

5.1.4.2. Udvalgets anbefalinger

Mens der på grundlag af de foretagne undersøgelser kan konstateres et klart behov for bedre information om de offentligt ansattes ytringsfrihed, er det udvalgets vurdering, at der ikke kan peges på et tilsvarende klart behov for yderligere initiativer til at fremme de ansattes deltagelse i den offentlige debat.

Dette skyldes efter udvalgets opfattelse for det første det grundlæggende faktum, at ytringsfrihed er en personlig ret, og ikke en pligt.

For det andet skal udvalget pege på, at den vejledning, som udvalget har anbefalet i afsnit 5.1.1.3. og formuleret et forslag til, jf. bilag 6, med henblik på at reducere den usikkerhed, som eksisterer i praksis vedrørende de gældende reglers indhold og omfang, formentlig også vil kunne påvirke holdningen både hos de ansatte og ledelsen i de en-

kelte myndigheder til værdien af, at de ansatte deltager i den offentlige debat.

5.2. Vurdering af behovet for at indføre nye regler i lovgivningen om meddeleret for offentligt ansatte

Ifølge kommissoriet skal udvalget på baggrund af sin beskrivelse af de gældende regler om meddeleret for offentligt ansatte vurdere, om der er behov for at indføre nye regler i lovgivningen om offentligt ansattes meddeleret.

Det er en selvfølge, at ulovlig forvaltning eller anden uredelighed mv. ikke må forekomme inden for den offentlige forvaltning, og at samfundet har en væsentlig interesse i, at dette modvirkes og opdages. Som et af de væsentlige midler til at modvirke forekomsten af ulovligheder mv. inden for den offentlige forvaltning, findes kontrol- og tilsynssystemer, bestående af en række forskellige myndigheder som f.eks. de kommunale tilsynsmyndigheder, revisionsmyndighederne, Folketingets Ombudsmand mv. En adgang for offentligt ansatte til at gå til medierne med deres viden om eventuelle ulovligheder mv. inden for den offentlige forvaltning medvirker endvidere til, at medierne kan udfylde deres rolle som ”offentlighedens vagthund”. Der er her tale om en mere uofficiel kontrolmekanisme i relation til de politiske og administrative beslutningstagere.

Et behov for indførelse af nye regler i lovgivningen om meddeleret vil navnlig være til stede, hvis der ikke efter den gældende retstilstand eksisterer en sådan ret. Det vil endvidere være relevant at overveje, i hvilket omfang det overhovedet er muligt at lovfæste reglerne om offentligt ansattes meddeleret, herunder i hvilket omfang en lovfæstelse vil have en vejledende værdi. Ved vurderingen af behovet for indførelse af nye regler i lovgivningen om meddeleret vil det endelig være relevant at overveje, i hvilket omfang en lovregulering vil kunne have praktisk betydning for omfanget af offentligt ansattes udnyttelse af deres meddeleret.

5.2.1. Behovet for indførelse af nye regler i lovgivningen om meddeleret på grund af manglende regler på området

Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 3.2., er der ikke i den gældende lovgivning fastsat regler om en egentlig ”meddeleret” for offentligt ansatte, ligesom begrebet ”meddeleret” ikke er behandlet nærmere i den stats- eller forvaltningsretlige litteratur. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke findes regler om offentligt ansattes ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovligheder mv. i den offentlige forvaltning. En sådan ”ekstern meddeleret” følger af forskellige regler.

Det følger således af de gældende regler, at offentligt ansatte har ret til frit at videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen mv. i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, vil sådanne oplysninger kunne videregives til pressen mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2.

Offentligt ansatte vil endvidere kunne udtale sig til pressen mv. om forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv. i en form, der har karakter af en meningstilkendegivelse, hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed.

I tilfælde, hvor pressen mv. gøres opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv. i kraft af videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger eller ved en retmæssig meningstilkendegivelse, kan der ikke stilles krav om, at den ansatte forudgående har foretaget (resultatløse), interne underretninger af sin arbejdsgiver (udnyttelse af den interne meddeleret). Til sammenligning hermed stilles der i USA og Storbritannien samt efter reglerne i det i Canada fremsatte lovforslag som udgangspunkt krav om en sådan forudgående intern underretning eller underretning til særligt udpegede tilsynsmyndigheder.

Reglerne om offentligt ansattes underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer medfører endvidere, at offentligt ansatte i meget vidt omfang har ret – og i visse tilfælde tillige pligt – til at underrette internt om ulovlige eller fagligt uforsvarlige forhold, jf. nærmere kapitel 3, afsnit 3.2.2. Offentligt ansatte har således også en ”intern meddeleret”. Det må endvidere antages, at offentligt ansatte efter omstændighederne har ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsmyndigheder, herunder Folketingets Ombudsmand eller revisionen i tilfælde af klare ulovligheder.

Som det fremgår, har offentligt ansatte – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger – en vidtgående adgang til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

Efter udvalgets opfattelse er det egentlige spørgsmål i relation til spørgsmålet om en meddeleret derfor, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive fortrolige oplysninger i de omhandlede tilfælde.

Det er netop dette spørgsmål, som straffelovens § 152 e omhandler. Bestemmelsen i straffelovens § 152 e fastslår således, at offentligt ansatte har en ”meddeleret”, hvis den ansatte er forpligtet til at videregive oplysningerne, eller i tilfælde hvor den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv. Det må antages, at dette vil kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

For så vidt angår spørgsmålet om sikring af den ansattes anonymitet, fremgår det af kapitel 3, afsnit 3.3.1., at offentlige myndigheder ikke må indhente oplysninger – hverken eksternt eller internt – som led i en sagsoplysning, hvis der ikke er et sagligt grundlag herfor. Dette medfører formentlig, at en offentlig myndighed ikke må igangsætte nærmere undersøgelser rettet mod den enkelte i tilfælde, hvor en ansat anonymt har fremsat en udtalelse til offentligheden eller videregivet faktiske oplysninger, hvis udtalelsen eller videregivelsen utvivlsomt ligger inden for grænserne af den ansattes ytringsfrihed.

Der findes ikke i gældende ret et forbud for medierne mod at afsløre identiteten på deres kilder. Blandt de ansatte ved medierne hersker der dog utvivlsomt en fast norm om, at kilders identitet skal beskyttes, hvorfor et sådant forbud i praksis kan synes overflødigt.

De gældende regler om vidnefritagelse for ansatte ved medierne i retsplejelovens § 172, hvorefter ansatte ved medierne kun under ganske særlige omstændigheder kan tvinges til at afgive vidneforklaring for retten om identiteten på deres kilder, synes således at udgøre et tilstrækkeligt værn mod, at identiteten på en ansat, der har udtalt sig til eller videregivet oplysninger til pressen om ulovligheder mv. inden for den offentlige forvaltning, får afsløret sin identitet af ansatte ved medierne. Opmærksomheden skal her henledes på, at der i sager, som omhandler overtrædelse af straffelovens §§ 152-152 c om tavshedspligt, ikke kan pålægges vidnepligt, hvis det må antages, at kilden har villet afdække forhold af væsentlig samfundsmæssig betydning, jf. retsplejelovens § 172, stk. 6, 2. pkt.

For så vidt angår spørgsmålet om beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesretlige konsekvenser og spørgsmålet om økonomisk kompensation, fremgår det af kapitel 3, afsnit 3.2.5., at en retmæssig videregivelse af oplysninger ikke kan danne grundlag for ”ansvarsreaktioner”, herunder straf- og disciplinæransvar fra ansættelsesmyndighedens side, ligesom en sådan retmæssig videregivelse ikke i sig selv kan mødes med negative ledelsesreaktioner (f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse).

Eventuelle følgevirkninger af en retmæssig videregivelse – typisk samarbejdsvanskeligheder – vil dog i særlige tilfælde kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Som det bl.a. fremgår af kapitel 3, afsnit 3.3.2., stilles der imidlertid efter den gældende retstilstand særlige bevis- og kvalifikationskrav i sager, hvor samarbejdsvanskeligheder anføres som afskedigelsesgrund.

Hvis en offentlig myndighed uberettiget har afskediget en ansat, sanktioneres dette efter gældende praksis med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation, jf. nærmere herom kapitel 3, afsnit 3.3.3.

Ifølge den gældende retstilstand er offentligt ansatte således sikret mod uberettigede ansættelsesretlige konsekvenser, hvis de retmæssigt har udtalt sig til eller videregivet oplysninger til pressen mv. om ulovligheder mv. inden for den offentlige forvaltning. Hvis den offentligt ansattes ytringer eller videregivelse af oplysninger desuagtet får sådanne uberettigede ansættelsesretlige konsekvenser, følger det tillige af den gældende retstilstand, at den ansatte kan tilkendes en erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

Idet offentligt ansatte således allerede efter den gældende retstilstand har en ”meddeleret”, herunder ansættelsesretlig beskyttelse mv., finder udvalget ikke, at der foreligger et behov for at fastsætte nye regler om meddeleret.

5.2.2. Muligheder for lovfæstelse af regler om meddeleretten

Som det fremgår af afsnit 5.2.1., finder udvalget ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddeleret, idet en sådan allerede fremgår af de gældende regler.

Udvalget har dog overvejet, i hvilket omfang det ville være muligt i en samlet form at lovfæste reglerne om offentligt ansattes meddeleret, herunder i hvilket omfang en sådan lovfæstelse ville have en vejledende værdi.

Udvalget har i den forbindelse – efter inspiration fra den bestemmelse, som den norske regering har foreslået indsat i den norske arbejdsmiljølov – for det første overvejet en lovfæstelse af den gældende retstilstand på et meget overordnet niveau.

En sådan lovregulering ville kunne tage form af en lovbestemmelse, der fastslog, at en retmæssig videregivelse af oplysninger om ulovlig forvaltning og anden uredelighed i den offentlige forvaltning ikke i sig selv kan mødes med negative ansættelsesmæssige konsekvenser.

I hvilket omfang, der er tale om en lovlig videregivelse, ville stadig skulle afgøres efter de ulovbestemte regler herom. Bestemmelsen ville således ikke indeholde nogen nærmere normering af eller vejledning om, hvornår en videregivelse er retmæssig.

En sådan lovbestemmelse ville imidlertid kunne have en signalværdi, der ville kunne medvirke til at skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes meddeleret, og en sådan bestemmelse kunne måske derved også stimulere offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleret.

Udvalget har endvidere overvejet en lovregulering, der mere detaljeret regulerer omfanget af offentligt ansattes adgang til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter i tilfælde af ulovligheder mv.

En sådan regulering ville skulle fastlægge følgende forhold: 1) hvem må videregive oplysninger, 2) hvem må oplysningerne videregives til, 3) hvilke forhold må der meddeles oplysninger om, 4) de nærmere betingelser for videregivelsen, og 5) hvilke oplysninger må videregives.

Det centrale spørgsmål ved en sådan regulering ville være afgrænsningen af de tilfælde, hvor meddeleretten udløses (de ovenfor nævnte punkt 3 og 4). En afgrænsning heraf ville imidlertid være forbundet med betydelige vanskeligheder.

Der kunne efter omstændighederne søges foretaget en opregning af, hvilke forhold der kan meddeles oplysninger om, f.eks. ulovligheder, uredeligheder, åbenbart misbrug af offentlige midler, groft dårlig ledelse, alvorlig og specifik fare for liv, sundhed og miljøet mv., ligesom der ville kunne søges fastsat nærmere angivne krav til den ansattes agtsomhed, f.eks., at den ansatte har rimelig grund til at tro, at de pågældende forhold foreligger eller lignende.

For ikke at begrænse den allerede eksisterende meddeleret, måtte der nødvendigvis være tale om angivelse af helt generelle betingelser for meddelerettens udløsning. I konkrete situationer er det imidlertid i mange tilfælde langt fra åbenbart, hvornår et forhold f.eks. er ulovligt eller udgør åbenbart misbrug af offentlige midler, ligesom kravet til den ansattes agtsomhed vil være vanskeligt at vurdere i konkrete situationer.

En regulering af den omhandlede karakter ville ikke give nogen nærmere vejledning om, hvornår meddeleretten udløses i konkrete situati-

oner. Dette vil netop være meget afhængig af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, som der ikke ville kunne tages højde for ved en lovregulering, der nødvendigvis må have en mere generel karakter. Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at det vil være vanskeligt at udfærdige en lovbestemmelse, der i praksis giver en væsentlig bedre vejledning om, hvornår videregivelse af fortrolige oplysninger må anses for berettiget, end bestemmelsen i straffelovens § 152 e.

Udvalget har endvidere set på de svenske regler, der er udtryk for en mere generel offentliggørelsesordning i relation til medierne. Den svenske retstilstand afviger indholdsmæssigt hovedsageligt fra den danske derved, at offentligt ansatte i et vist omfang har ret til at videregive fortrolige oplysninger til medierne, også selvom dette ikke sker til berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

Overvejelser om indførelse af en tilsvarende fri adgang til at videregive visse typer af fortrolige oplysninger til medierne, ville nødvendiggøre en nærmere afvejning af, i hvilket omfang samfundets interesse i, at fortrolige oplysninger kan videregives i de omhandlede tilfælde, er mere tungtvejende end de interesser, der ligger bag reglerne om tavshedspligt. Dette ville fordrer en tilbundsgående og udførlig gennemgang af de mange forskellige hensyn, som ligger bag tavshedspligtreglerne

Udvalget har ikke foretaget en sådan udførlig gennemgang, men finder det vanskeligt at pege på et reelt behov for indførelse af en fri adgang til at videregive visse typer af fortrolige oplysninger til medierne. Udvalget skal herved pege på, at der i mange tilfælde vil kunne gives offentligheden meddelelse om eventuelle misforhold hos forvaltningen, uden at det fordrer videregivelse af fortrolige oplysninger. Udvalget skal tillige understrege, at selv i tilfælde, hvor der er tale om fortrolige oplysninger, vil sådanne oplysninger kunne videregives til medierne mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2. Det må antages, at dette vil kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at indførelse af en ordning svarende til den svenske næppe vil have betydning for omfanget af offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleleret. Udvalget skal herved også henvise til, at offentligt ansatte i Sverige ikke synes at benytte deres meddeleleret i videre omfang, end tilfældet er i Danmark, jf. kapitel 3, afsnit 3.4.2.2.

5.2.3. Særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse

Offentligt ansattes meddelelse af oplysninger til medierne og andre eksterne parter om eventuelle misforhold hos forvaltningen kan betegnes som en særlig type ytring. Spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af den ansattes retmæssige videregivelse af oplysninger om misforhold i forvaltningen, er således sammenfaldende med spørgsmålet om ansættelsesretlig beskyttelse i relation til ansattes retmæssige ytringer generelt.

Udvalgsflertallet kan derfor i det hele henvise til de vurderinger og anbefalinger, som er foretaget i forbindelse med dette spørgsmål, jf. nærmere afsnit 5.1.3. Hertil kommer, at det underliggende retsfaktum (var der tale om ulovligheder mv. af tilstrækkelig kvalificeret karakter) ofte vil være mere komplekst i sager vedrørende spørgsmål om meddeleleret, ligesom dette ofte vil være uafklaret, når en afskedigelses sag skal bedømmes, og i større ”sager” måske endda hensendt til undersøgelse i særligt regi.

Udvalget skal i den forbindelse påpege, at udvalgets undersøgelser – som anført i kapitel 4, afsnit 4.4. – viser, at der synes at være ganske få sager vedrørende retmæssig udnyttelse af meddeleleretten.

Efter udvalgsflertallets vurdering kan der således heller ikke for så vidt angår spørgsmålet om meddeleleret anføres væsentlige argumenter for eksistensen af et aktuelt behov for indførelse af nye regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Et mindretal i udvalget bestående af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og

Dansk Journalistforbund (DJ) peger dog, som anført afslutningsvis i afsnit 5.1.3.4., på det ønskelige i at styrke den ansættelsesretlige beskyttelse.

5.2.4. Udvalgets anbefalinger

Som det fremgår af afsnit 5.2.1., finder udvalgsflertallet ikke at kunne pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddeleret, idet en sådan allerede fremgår af de gældende regler. Dette gælder både i relation til spørgsmålet om den ansattes adgang til at videregive oplysninger og i relation til spørgsmålene om ansættelsesretlig beskyttelse og tilkendelse af økonomisk kompensation. Den gældende retstilstand må endvidere i praksis antages i tilstrækkeligt omfang at beskytte den ansattes identitet, hvis denne ønsker at forblive anonym.

Udvalget skal samtidig fremhæve, at offentligt ansatte – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger – har en vidtgående adgang til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

Udvalget finder endvidere ikke, som anført i afsnit 5.2.2., at der ved en lovregulering af offentligt ansattes meddeleret vil kunne foretages en så præcis afgrænsning af de tilfælde, hvor meddeleretten udløses, at der vil kunne tages højde for de forskellige sagers konkrete omstændigheder. En nærmere lovregulering vil således efter udvalgets vurdering i praksis ikke give bedre vejledning om, hvornår videregivelse af fortrolige oplysninger må anses for berettiget, end bestemmelsen i straffelovens § 152 e.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at det næppe har været manglen på en lovfæstet meddeleret, der i visse sager har været årsagen til, at der ikke på et tidligere tidspunkt er tilgået offentligheden informationer om misligheder. Som det er tilfældet ved offentligt ansattes kritiske ytringer, tyder alt på, at det i stedet er andre forhold – navnlig frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser – der afholder ansatte fra at videregive oplysninger til pressen mv. i de omhandlede tilfælde.

Som anført finder udvalget imidlertid ikke at kunne udelukke, at en lovregulering, der hovedsageligt vil have signalmæssig karakter, vil kunne have en stimulerende effekt på offentligt ansattes benyttelse af deres meddeleleret, idet en sådan lovregulering måske vil kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at ansatte eventuelt måtte afstå fra at benytte sig af deres meddeleleret, så som frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.

Det er dog udvalgets opfattelse, at frygten for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygten for karrieremæssige konsekvenser er forhold, der i ringe grad lader sig afhjælpe ved en nærmere lovregulering af en meddeleleret. Udvalget skal herved også henvise til, at offentligt ansatte i Sverige – hvor der findes en nærmere regulering af spørgsmålet om meddeleleret – som nævnt ikke synes at benytte deres meddeleleret i videre omfang, end tilfældet er i Danmark.

Udvalgets skal samtidig særligt understrege betydningen af den ansattes ret – og i visse tilfælde pligt – til at underrette internt om ulovlige eller fagligt uforsvarlige forhold.

I de tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler, vil det formentlig typisk være sådan, at ansatte, som bliver bekendt med, at sådanne forhold muligvis foreligger, vil underrette internt inden for myndigheden, således at der kan rettes op på forholdene. Sådanne ”skandalesager”, hvor de pågældende ulovligheder mv. først på et meget sent tidspunkt bliver offentligheden bekendt, vil således kun opstå i de tilfælde, hvor topledelsen har villet dække over forholdene eller ikke har udvist rettidig omhu med hensyn til at løse problemerne. Sådanne ekstreme situationer kan man efter udvalgets opfattelse ikke gardere sig mod ad lovgivningens vej.

Udvalget finder således ikke anledning til at anbefale, at der indføres nye regler i lovgivningen om indholdet af offentligt ansattes meddeleleret.

For så vidt angår spørgsmålet om indførelse af regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse i tilfælde, hvor afskedigelsen mv. er sket på grund af den ansattes retmæssige videregivelse af oplysninger om

misforhold i forvaltningen, finder udvalgsflertallet i lighed med det tilsvarende spørgsmål i relation til ytringsfrihed, ikke at kunne anbefale indførelse af sådanne særlige regler i ansættelsesretlige sager vedrørende meddeleret.

Et mindretal i udvalget bestående af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Journalistforbund (DJ) peger, som anført afslutningsvis i afsnit 5.1.3.4., på det ønskelige i at styrke den ansættelsesretlige beskyttelse.

Referater af konkrete sager fordelt på sektorer mv.

Sundhed

Sundhedssektoren skiller sig ud ved at være hyppigst repræsenteret i materialet, når det gælder eksempler på konkrete sager. Undersøgelserne har frembragt 18 sager.

1. En psykolog, der var ansat i en kommune, holdt ved kommunens afgående kommunaldirektørs afskedsreception en tale under titlen ”Rygtet om borgmesterens nye ideer”. Kommunen overbragte samme dag den pågældende en påtænkt opsigelse, idet kommunen på baggrund af talen havde mistet tilliden til, at hun loyalt ville forfølge de politiske mål, byrådet opstillede. Det anførtes heri, at talen, efter ledelsens opfattelse, var gennemsyret af et forsøg på at latterliggøre borgmesteren og den af byrådet vedtagne politik, ligesom det specifikt blev påstået i talen, at ”direktionen arbejdede med tomme regnskaber”. Kommunen ændrede efterfølgende den påtænkte opsigelse til en advarsel. Kommunen tilkendegav, at den anerkendte den ytringsfrihed, psykologen som offentligt ansat havde. Begrundelsen for advarslen var, at psykologen i arbejdstiden var fremkommet med mishagsytringer over for sin arbejdsplads. Medarbejderen ophævede sit ansættelsesforhold med øjeblikkelig virkning.

Sagen blev forelagt Tilsynsrådet for amtet samt Indenrigsministeriet.

Tilsynsrådet fandt beslutningen om at tildele psykologen en advarsel klart ulovlig, men da psykologen havde ophævet sit ansættelsesforhold, var grundlaget for en vurdering af, om kommunens beslutning kunne sættes ud af kraft, bortfaldet.

Kommunen rettede herefter henvendelse til Indenrigsministeriet med anmodning om at tage stilling til, hvorvidt det var berettiget, at Tilsynsrådet havde givet udtalelse i sagen samt at vurdere indholdet i

udtalelsen. Efter Indenrigsministeriets opfattelse havde Tilsynsrådet ikke tilsidesat lovgivningen ved at realitetsbehandle sagen og udtale sig om lovligheden af beslutningen om at meddele psykologen en advarsel. Psykologen var endvidere ikke omfattet af nogen særlig loyalitetspligt i den foreliggende sag. Talen indeholdt, efter Indenrigsministeriets opfattelse, mange kritiske, ironiske og sarkastiske ytringer om borgmesteren og de ledende embedsmænd i den pågældende kommune, men det var ikke ytringer, der kunne karakteriseres som egentligt ærekrænkende (Sag fremsendt af KL).

2. En kommunalt ansat psykolog lod sig interviewe til et månedsmagasin i forbindelse med en artikel om pædofili. Psykologen blev efterfølgende afskediget med henvisning til, at kommunen og kommunens borgere ikke længere havde den fornødne tillid til ham. Psykologens udtalelser var efter ombudsmandens opfattelse ikke retsstridige.

Ombudsmanden udtalte, at følgevirkninger af lovlige ytringer, herunder en eventuelt opstået mangel på tillid, kan danne grundlag for anvendelsen af negative ledelsesreaktioner, som f.eks. diskretionær afskedigelse, men at det kræver et særligt sikkert bevismæssigt grundlag. På den baggrund kritiserede ombudsmanden kommunen for ikke at have tilstrækkelig dokumentation for grundlaget for afskedigelsen (FOB 2001.552).

3. To sygeplejersker udsendte en pressemeddelelse om arbejdsforholdene på et amts sygehus. En uge senere udsendte amtet en pressemeddelelse, hvori amtets sundhedsudvalg beklagede, at sygeplejerskerne ikke havde anvendt sygehusets normale tillidsmands- og ledelsessystem. Under ombudsmandens behandling af sagen udtalte amtet, at beklagelsen i pressemeddelelsen alene var udtryk for skuffelse over sygeplejerskernes fremgangsmåde, og at der således ikke i beklagelsen lå en påtale over for de to sygeplejersker.

Ombudsmanden måtte i den sproglige sammenhæng opfatte beklagelsen i amtets pressemeddelelse som en kritik af sygeplejerskerne. Ombudsmanden fandt kritikken uberettiget, da sygeplejerskernes udtalelser lå indenfor rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed. Herudover havde ombudsmanden ingen bemærkninger til, at ledelsen på en offentlig arbejdsplads generelt over for de ansatte anbefalede de inter-

ne systemer til fremførelse af kritik mv. Men ledelsens tilkendegivelser eller adfærd må ikke udvikle sig til at virke på samme måde som egentligt censurlignende ordninger. Når man derfor fra ledelsens side anbefaler anvendelsen af de interne systemer, må det – hvis det i sammenhængen og lyset af den eventuelle konkrete baggrund er relevant – understreges over for de ansatte, at retten til i stedet at vælge at fremføre en eventuel kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling (FOB 1995.422).

4. På baggrund af en offentlig debat i forbindelse med en overlæges opsigelse af sin stilling på et hospital iværksatte ombudsmanden en egen drift-undersøgelse. Undersøgelsen tog udgangspunkt i hospitalsledelsens håndtering af en kritik fra overlægen.

Ombudsmanden udtalte sig om ledelsens håndtering af kritikken og om hospitalsdirektionens ændring af en stillingsbetegnelse med henblik på ansættelse af en overlæge på børneafdelingen. Overlægen havde i første omgang været med til at skrive denne stillingsbeskrivelse. Endelig udtalte ombudsmanden sig om en afvisning fra den ansvarshavende redaktør på hospitalets personaleblad af at bringe et interview med overlægen. Overlægen udtalte sig i interviewet kritisk om forholdene på børneafdelingen.

Ombudsmanden udtalte, at hvis en læge finder, at forholdene på en afdeling er lægeligt uforsvarlige, har han pligt til at underrette sin foresatte, dvs. den ledende overlæge. I det omfang en læge påpeger lægeligt uforsvarlige forhold, kan udtalelserne isoleret set ikke mødes med personaleretlige konsekvenser. Det gælder, selvom den overordnede ikke er enig i den ansattes fagkyndige vurdering af, at forholdene er lægeligt uforsvarlige. I dette tilfælde havde ledelsen ikke truffet beslutning om negative personaleretlige konsekvenser for lægen i anledning af den fremsatte kritik, men de tre eksempler på ledelsens håndtering af sagen viste, at ledelsen ikke havde handlet i overensstemmelse med principperne for god offentlig ledelse (FOB 2000.535).

5. En sygeplejerske klagede til ombudsmanden over, at hun, på grund af ytringer på sin arbejdsplads samt til pressen og fagforbundet, var blevet forflyttet med lønnedgang til følge. Sygeplejersken havde udtalt

sig kritisk om uddannelsen af en elev, og hendes adfærd blev af ledelsen opfattet som om, der var samarbejdsvanskeligheder mellem hende og de øvrige ansatte. Sygeplejersken blev forflyttet til et andet plejehjem i kommunen og måtte i den forbindelse tåle en lønnedgang i nettolønnen på over 1.400 kr. om måneden, idet timetallet blev nedsat med ca. 4 timer.

Ombudsmanden anså ytringerne til pressen og fagforbundet for lovlige ytringer, som ikke kunne mødes med negative personalereaktioner fra ledelsens side. Ledelsen kunne heller ikke begrænse sygeplejerskens ret til at kontakte fagforbundet uden om ledelsen. Der var ikke grundlag for at gå ind i nærmere overvejelser af, i hvilket omfang samarbejdsvanskeligheder i kølvandet på lovlige ytringer kunne begrunde sanktioner, idet der ikke var dokumenteret samarbejdsvanskeligheder. På den baggrund var det ombudsmandens opfattelse, at kommunens beslutning om at forflytte sygeplejersken var sket uden saglig grund, og ombudsmanden henstillede til kommunen at genoptage sagen (FOB 1999.524).

6. En læge ved flyvevåbnet, der drev en privat praksis ved siden af sin ansættelse på flyvestationen, advarede i flere debatindlæg om følgerne, hvis børn vaccineres mange gange i deres første leveår. Lægen fik i første omgang et brev om afskedigelse, der dog senere blev trukket tilbage og erstattet af en skriftlig advarsel. Lægen måtte desuden skriftligt acceptere, at han fremover ikke måtte sige noget offentligt, der ikke var forsvarrets officielle holdning. Artiklerne fik generallægen til at udtale "Jeg anerkender hans faglige kvalifikationer og har accepteret, at hans holdning er i strid med forsvarrets. Men vi kan ikke acceptere, at han siger sin mening offentligt". Forsvarsministeren irettesatte generallægen og bad ham orientere lægen om, at der ikke var grundlag for afsked eller andre reaktioner over for ham (Informedia).

7. En kræft-kirurg følte, ifølge pressen, at han var blevet truet til tavshed. Kirurgen havde i en avis fortalt om urimeligt lange ventetider på brystkræft-operationer og blev derefter kaldt til samtale i direktionen. Her fik han en irettesættelse og besked på, at der nu skulle arbejdes med forholdene på hans afdeling "uden inddragelse af medierne".

Venstres sundhedspolitiske ordfører udtalte, at han ville trække Sundhedsministeren i samråd for at få en forklaring (Infomedia).

8. I forbindelse med en større omstrukturering på sygehusområdet i et amt sagde en række anonyme læger, at de ikke ønskede at udtale sig til mediernes af frygt for repressalier. Lægerne mente, at der tidligere havde været eksempler på, at de kritiske medarbejdere var blevet uglest af ledelsen.

Amtssundhedsdirektøren afviste påstanden om, at kritiske personer var blevet udsat for repressalier. Amtsdirektøren valgte dog at igangsætte en undersøgelse af det påståede problem (Infomedia).

9. En kræftlæge gav offentligt en stærk kritik af den danske kræftbehandling. Han blev indstillet til afskedigelse af sygehusledelsen, men afskedigelsen blev ikke gennemtvunget. Han følte sig dog frosset ud og valgte til sidst at opsige sin stilling og søge ansættelse ved et svensk hospital (Infomedia).

10. En embedslæge blev truet med forflyttelse fra sit arbejde som tilsynsførende med plejehjemmene, fordi hun gentagne gange havde udtalt sig kritisk om de ældres forhold. Kravet om flytning blev fremsat af den administrerende embedslæge i et brev til Sundhedsstyrelsen og begrundet med, at "opgaverne skulle løses så problemløst og gnidningsfrit som muligt".

Sundhedsministeren gik derefter ind i sagen, og forflyttelsen blev stillet i bero (Infomedia).

11. En psykolog udtalte, at det burde være lovligt med tvangssterilisering af dårlige mødre. I første omgang udtalte hans kommunale arbejdsgiver, at så længe han overholdt love i sit arbejde, var han fri til at udtale sig, som han ville. Efterfølgende blev han dog suspenderet på ubestemt tid, fordi hans udtalelser ifølge ledelsen havde givet uro på det område, hvor han arbejdede (Infomedia).

12. En audiologiassistent fra et sygehus blev afskediget med en begrundelse om manglende faglige kvalifikationer, efter at han over for

en avis afslørede, at hans afdeling modtog dyre middage fra et høreapparatfirma.

Efterfølgende krævede amtet en tilbundsående undersøgelse af sagen (Infomedia).

13. En overlæge udtalte sig om forholdene for apopleksibehandlingen på danske sygehuse i en dokumentarudsendelse på landsdækkende TV. Efterfølgende bad ledelsen ham om at dementere udtalelserne i en pressemeddelelse. Da han nægtede, modtog han en skriftlig irettesættelse. Ombudsmanden gik ind i sagen og udtalte, at lægens afvisende reaktion ikke kunne bebrejdes ham. Da indholdet i pressemeddelelsen, efter lægens vurdering, var fagligt uforsvarligt, havde han både ret og pligt til at reagere. Der var dermed ikke grundlag for at tildele ham den skriftlige irettesættelse, som han blev tildelt. Overlægen var i mellemtiden blevet afskediget på grund af samarbejdsproblemer (Utrykt ombudsmandsudtalelse fra 2005, J.nr. 2002-3762-812).

14. En sygeplejelerer fik en advarsel for at tilsidesætte sin loyalitetspligt. Baggrunden var, at læreren, i et opslag på skolen, havde orienteret om baggrunden for, at hun havde fået afslag på stillingen som rektor og hendes inddragelse af studerende i forløbet om besættelse af stillingen.

Ombudsmandens opfattelse var, at der, særligt under hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed, ikke var grundlag for at give sygeplejelereren en advarsel (FOB 2000.485).

15. En ledende tandlæge blev pålagt tavshedspligt i forbindelse med, at der var vedtaget en politik på tandplejens område (besparelser), som vedkommende gerne ville ytre sig om (forlængede indkaldeintervaller), men hvor chefen blev belært om, at chefer forventes at være loyale mod politiske beslutninger (Sag fremsendt af AC).

16. En ledende tandlæge blev indkaldt til samtale med den øverste embedsmand og politiker i kommunen efter, at den pågældende havde udtalt sig til pressen om sin vurdering af konsekvenserne af planlagte besparelser. Samtalen udløste en veritabel skideballe. Dette er oplyst

som en af flere grunde til, at den pågældende selv sagde sin stilling op nogle måneder senere (Sag fremsendt af AC).

17. En patientombudsmand blev afskediget fra sin stilling, efter at hun offentligt havde rejst kritik af patientombudsmandsfunktionen for ikke at være uafhængig (Infomedia).

18. En cheflæge på et lokalt sygehus udtalte sig på et politisk møde om overflytningen af en afdeling til et andet sygehus. Dagen efter blev det foreholdt den pågældende på et møde med amtskommunens ledelse, at han havde handlet illoyalt ved at udtale sig om sagen på mødet dagen før.

Ombudsmanden fandt, at ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner – som f.eks. hospitaler – har en i det væsentlige fri adgang til over for offentligheden at fremlægge synspunkter såvel på egen som på institutionens vegne. Ombudsmanden bemærkede, at cheflægen som andre offentligt ansatte var undergivet en overordnet myndigheds bestemmelse om, hvorvidt han måtte udtale sig på institutionens vegne, og om hvad han i givet fald måtte sige. Denne instruktionsadgang havde kun betydning, såfremt den faktisk var udnyttet i form af udtrykkelige meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på forvaltningens vegne. Ombudsmanden fandt ikke, at der på forhånd var meddelt sygehusledelsen nogle begrænsninger med hensyn til adgangen til at udtale sig offentligt om sammenlægnings sagen. Cheflægen havde således været berettiget til at udtale sig offentligt om sagen, og amtskommunens ledelse har ikke haft grundlag for at rette bebrejdelser mod ham i den anledning (FOB 1992.330).

Undervisning

Undervisningssektoren tegner sig for 15 sager i den undersøgte periode og er dermed også en af de sektorer, hvor der findes flest eksempler i det indsamlede materiale.

1. Lærerne ved en skole skrev et åbent brev til borgmesteren, hvori de udtrykte bekymring over socialudvalgets planer om at udvide et plejehjem på bekostning af et fællesareal. Skoledirektøren reagerede ved at indkalde til et møde, hvor der blev givet udtryk for, at lærerne havde

handlet illoyalt og i strid med gældende regler ved ikke at henvende sig til borgmesteren ad tjenestevejen. Borgmesteren sendte et brev til lærerne, hvori hun henstillede, at de fremover henvendte sig direkte til hende og ikke gennem aviserne (Sag fremsendt af FTF).

2. En skoleleder blev af forvaltningschefen pålagt at finde besparelser på skolens budget svarende til 6-7 årsværk. Skolelederen drøftede sagen i samarbejdsudvalget og rettede henvendelse til forvaltningschefen med anmodning om præciseringer til brug for den videre behandling. Forvaltningschefen reagerede ved telefonisk og med notat til skolelederens personalemappe at udtale, at det var en uacceptabel handling, som var imod alle aftaler. Det skulle derfor indskræpes over for personalet, at der ikke ville ske nogen besparelser, uden at det blev inddraget, men at dette først kunne ske, når byrådet havde vedtaget det kommende års budget. Det blev endvidere indskræppet, at notatet ville blive lagt i skolelederens personalemappe sammen med en eventuel udtalelse fra skolelederen, samt at det i gentagelsestilfælde ville kunne få ansættelsesretlige konsekvenser (Sag fremsendt af FTF).

3. En skole blev på baggrund af ledelsens indstilling udvidet fra at være to-sporet til at være tre-sporet. På et efterfølgende forældremøde bad skolebestyrelsesformanden om lærernes synspunkt. Lærerne gav som enkeltpersoner udtryk for bekymring over situationen, selvom lærergruppen som helhed var splittet i spørgsmålet.

Skolebestyrelsesformanden rejste kritik af sagen over for skolelederen, der indkaldte lærerne til en samtale, hvor der blev udvekslet synspunkter, om end der ikke var tale om en direkte indgriben over for de pågældende lærere (Sag fremsendt af FTF).

4. Medarbejderne ved en skole skrev i læserbrevform en ønskeseddel for skolen, der vedrørte de fysiske rammer og indeklimaet. Medarbejderne modtog efterfølgende et brev fra kulturudvalget, som ønskede at tilkendegive, at ”man finder det upassende at benytte dagbladene til den form for kommunikation med jeres arbejdsgiver, da der jo i den struktur, organisationen er opbygget på, er kommunikationskanaler til den type henvendelser” (Sag fremsendt af FTF).

5. En ansat på en skole skrev et brev til Arbejdstilsynet vedrørende indeklimaforholdene på skolen. Efter hans navn var der i brevet anført: Stedfortræder for sygemeldt sikkerhedsrepræsentant. En kopi af brevet blev sendt til kommunen fra skolens ledelse med oplysning om, at det for god ordens skyld skulle nævnes, at den pågældende ikke var stedfortræder for sikkerhedsrepræsentanten, men at brevet var skrevet efter aftale med den sygemeldte sikkerhedsrepræsentant. Kommunen bad den pågældende om en udtalelse og skrev desuden, at det blev betragtet med stor alvor, at den pågældende havde skrevet til Arbejdstilsynet som stedfortræder for sikkerhedsrepræsentanten, og at forvaltningen ville udtrykke sin misbilligelse med hans handle måde på denne baggrund.

Sagen blev indbragt for Tilsynsrådet for amtet, der ikke delte kommunens opfattelse, og som udtalte, at den meddelte misbilligelse måtte anses for ulovlig. Byrådet klagede til Indenrigsministeriet, der gav Tilsynsrådet medhold (Sag fremsendt af Indenrigsministeriet).

6. En tillidsrepræsentant og skolens leder var ikke enige om fortolkningen af en gældende arbejdstidsaftale. Tillidsrepræsentanten forelagde nogle konkrete eksempler for Danmarks Lærerforenings lokale kreds. Da kredsen var enig i tillidsrepræsentantens fortolkning, rettede kredsen henvendelse til skolelederen med anmodning om en drøftelse. Skolelederen udtrykte på den baggrund kritik af tillidsrepræsentanten, som blev bebrejdet manglende loyalitet (Sag fremsendt af FTF).

7. En skoleinspektør var i debat med formanden for kommunens skole- og børneudvalg i den lokale avis om skolens faglige niveau. Inspektørens læserbrev førte til, at kommunens børne- og kulturdirektør indberettede skolelederen til kommunaldirektøren, hvorefter skoleinspektøren blev tjenestefritaget med øjeblikkelig virkning.

Sagen blev indbragt for Østre Landsret, der udtalte, at kommunen, som følge af ledelsesretten, var berettiget til at fritage inspektøren i den periode, der blev anset for påkrævet for at vurdere, hvorvidt der var grundlag for at iværksætte disciplinærforfølgning. Da det blev besluttet ikke at indlede disciplinærforfølgelse, men at tjenestefriheden samtidigt skulle opretholdes, til inspektøren gik på pension samme år, måtte det ifølge retten påhvile kommunen at godtgøre, at der

forelå samarbejdsvanskeligheder i et omfang, der kunne begrunde denne beslutning. Retten fandt ikke, at dette var godtgjort, og dømte kommunen til at betale en godtgørelse (U 2005.1089/2 Ø).

8. En medarbejder skrev, efter ophør med sit arbejde i en kommunal ungdomsskole, kritiske breve til tidligere kolleger og inspektøren vedrørende skolens planlægning. Inspektøren forelagde vedkommende en aftale, hvorved medarbejderen skulle forpligte sig til at ophøre med at skrive breve af den pågældende art og henvise til ledelsen, hvis han fik spørgsmål angående ungdomsskolen (Sag fremsendt af FTF).

9. En lærer på et sprogcenter modtog en skriftlig advarsel for under et dialogmøde at have kritiseret ledelsen af det sprogcenter, han var ansat på. En viceborgmester indsendte efterfølgende en klage over kommunen til Tilsynsrådet for amtet (Infomedia).

10. En tillidsrepræsentant på en erhvervsskole udtalte i forbindelse med forhandlingerne om arbejdstid på skolen, at skolens udspil ville indebære "landets dårligste arbejdstidsaftale". Desuden bad tillidsrepræsentanten lærerne om at oplyse, hvor meget tid de rent faktisk brugte på forskellige opgaver. Forespørgslen blev sendt i en e-mail med kopi til ledelsen. Ledelsen mente, at tillidsrepræsentanten ved sin konkrete udtalelse og sin e-mail havde været klart illoyal overfor skolens ledelse. Skolen meddelte efter længere betænkningstid en advarsel til tillidsrepræsentanten.

Advarslen blev trukket tilbage, da Gymnasielærerforeningen gik ind i sagen under henvisning til organisationsforfølgelse (Sag fremsendt af AC).

11. En erhvervsskolelærer havde udover undervisning også administrative opgaver vedrørende udenlandske studerende. De udenlandske studerende blev formidlet af en agent i udlandet, der fik betaling pr. elev. Læreren følte sig presset til at pynte på elevernes kvalifikationer og motiver til at komme til Danmark over for uddannelsesstyrelsen af skolens ledelse. Hun mente dermed, at skolen ikke administrerede taxametersystemet på en lovlige måde. Læreren blev indkaldt til en tjenstlig samtale om forskellige forhold og fik at vide, at hun havde udsigt til en opsigelse. Under samtalen spurgte hun ledelsen om begrundelsen herfor reelt var, at ledelsen anså hende for at være for re-

gelret, svarede ledelsen, at det nok var en væsentlig del af forklaringen. Ledelsens bemærkning blev ikke ført til referat. Kort tid efter bliver hun afskediget som følge af timemangel. Ledelsen benægtede, at der var nogen sammenhæng mellem hendes ytringer og afskedigelsen (Sag fremsendt af AC).

12. En skolepsykolog blev afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder. Psykologen var dog sikker på, at den reelle grund var hans engagement i en udvisningstruet flygtningefamilies sag. Skolepsykologen var bl.a. gået til pressen med historien (Sag fremsendt af AC).

13. En tillidsrepræsentant på en erhvervsskole havde på møder, hvor såvel lærere som ledelse var til stede, udtalt sig kritisk om ledelsens udmøntning af gymnasireformen, herunder navnlig den måde skolen ønskede at organisere den kommende teamstruktur på. Tillidsrepræsentanten havde den holdning, at ledelsens udmøntning af reformen ville indebære arbejdsintensivering. Ledelsen mente, at tillidsrepræsentantens udtalelser medvirkede til en negativ tone i lærerkollegiet om reformarbejdet, og at vedkommende dermed ødelagde mulighederne for samarbejde mellem ledelse og lærere på skolen. Tillidsrepræsentanten havde endvidere fået oplyst skolens søgetal (elevsøgningen) fra det lokale uddannelsescenter og videreformidlet disse oplysninger til en gruppe lærere. Forud for tillidsrepræsentantens information om søgetallene til lærerne, havde skolens ledelse udtalt til dagspressen, at søgetallet formentlig ville indebære afskedigelser. Ledelsen mente, at tillidsrepræsentantens drøftelser med lærerne om skolens søgetal indebar unødvendig nervøsitet blandt skolens lærere. Ledelsen meddelte herefter tillidsrepræsentanten en advarsel for ovenstående forhold.

Gymnasielærerforeningen gik ind i sagen under henvisning til organisationsforfølgelse. Advarslen blev herefter trukket tilbage (Sag fremsendt af AC).

14. En gymnasielærer havde overvejende administrative funktioner på et gymnasium. Vedkommende var generelt anerkendt for den høje kvalitet af sit arbejde. Læreren udtalte sig flere gange kritisk om ledelsens dispositioner på møder mellem ledelse og lærere, hvor vedkommende påpegede fejl eller uhensigtsmæssigheder fra ledelsens side.

Ligeledes udtrykte læreren sig på skolens interne elektroniske konference kritisk om ledelsens beslutninger. Ved andre lejligheder forsvarede læreren ledelsens dispositioner overfor lærerne. Skolens ledelse udtalte, at lærerens kritik af deres dispositioner indebar, at de ikke kunne samarbejde tæt nok med vedkommende i dennes funktioner. Der blev henvist til, at læreren, på trods af sin dygtighed, ikke besad de nødvendige samarbejdsevner. Læreren blev derfor frataget sine administrative funktioner.

Det kunne under sagsbehandling i personaleorganisationen konstateres, at det var en udbredt opfattelse blandt lærerne, at skolen havde en lang god tradition for fri debat. Lærerne reagerede derfor kraftigt på stillingsændringen. Ledelsen og GL indgik forlig, således at læreren fik tildelt nye administrative funktioner og aflønnet relevant i overensstemmelse hermed (Sag fremsendt af AC).

15. En gymnasielærer fik en elevklage og blev tildelt en advarsel. Ca. et år efter blev læreren tiltalt efter straffeloven af private årsager, der lå flere år tilbage i tiden, men inden for et tilsvarende sagsområde. Strafferammen var op til 4 års fængsel. Da læreren skrev et offentligt indlæg om bl.a. offentlig ledelse og klagekulturen i gymnasieskolen generelt og dermed fik opmærksomhed omkring sin person, blev der fra ledelsesside udtrykt bekymring for skolens omdømme. Ledelsen oplyste, at en forventelig (usaglig) afskedigelsessag ville blive fremrykket som følge af hans offentlige indlæg (sag fremsendt af AC).

Social

Inden for socialområdet findes der 8 sager i den undersøgte periode.

1. En tillidsrepræsentant i socialforvaltningen i en kommune omtalte kommunens arbejds- og miljømæssige forhold i et interview i den lokale presse. Kommunen reagerede herefter tjenstligt ved at udtale kritik af den ansatte i et brev til vedkommende, hvoraf det fremgik, at han hverken ved sin adfærd eller sine udtalelser til pressen medvirkede til at vedligeholde rolige og gode arbejdsforhold. Brevet erindrede også om, at kommunens ledergruppe kort tid forinden mundtligt havde indskærpet loyalitetskravene over for alle ansatte i kommunen, herunder også spillereglerne med hensyn til udtalelser til pressen. Derud-

over udsendte kommunen en generel personalemeddelelse til alle ansatte.

Tilsynsrådet for det pågældende amt indledte en undersøgelse af sagen. Tilsynsrådet fandt ikke, at man kunne anse kommunen for at have truffet ulovlige foranstaltninger i anledning af den ansattes udtalelser til pressen. Efterfølgende rettede Socialpædagogernes Landsforbund henvendelse til Ombudsmanden, der af egen drift gik ind i sagen.

Ombudsmanden lagde til grund, at kommunens brev til medarbejderen i sagen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og kritiserede på den baggrund, at skrivelsen ikke indeholdt en tilstrækkelig begrundelse. Ombudsmanden mente ikke, at medarbejderens udtalelser overskred de retlige grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte derfor kritik af, at kommunen uberettiget havde irettesat medarbejderen. Ombudsmanden henstillede til kommunen, at den for fremtiden - hvis den enten i konkrete afgørelser eller i generelle personalepolitiske foranstaltninger ønskede at tilkendegive sin holdning til de ansattes ytringer – forsøgte at undgå, at tilkendegivelserne til de ansatte kunne opfattes som retlige grænser for deres ytringsfrihed (FOB 1995.381).

2. To medarbejdere ved en institution havde begge udtalt sig kritisk til pressen om forholdene på institutionen. Kritikken kom, efter at amtsbestyrelsen afskedigede den daglige leder og selv overtog styringen af huset. Udtalelserne resulterede i, at de begge af amtsbestyrelsen blev meddelt afskedigelse, der delvist var begrundet med deres adfærd og delvist med, at de havde udtalt sig i dagspressen. Imidlertid måtte amtsbestyrelsen senere beklage opsigelsen og ændre begrundelsen til samarbejdsvanskeligheder (Infomedia).

3. En socialpædagog kritiserede åbent i landsdækkende TV forholdene på sin arbejdsplads. Udsat for stærkt pres måtte han forlade sin arbejdsplads. Han fik dog senere opbakning fra ombudsmanden, som udtalte, at det var i orden, at han stod frem med kritikken. Kommunens løn- og personalechef havde tidligere i et personaleblad skrevet, at "...det er en god idé, men ikke en pligt at orientere ledelsen om forhold, der ønskes ændret på ens arbejdsplads. Det vil i mange tilfælde

være den hurtigste vej til et resultat. Men der er intet til hinder for, at kritikken foregår i fuld offentlighed" (Infomedia).

4. Medarbejdere fra en kommunal institution udtalte sig anonymt i lokalpressen. Det blev blandt andet fremført, at to afskedigelser efter et påstået omsorgssvigt var straf for, at de pågældende medarbejdere havde udtalt sig offentligt med navns nævnelse om problematiske forhold på institutionen. En tillidsrepræsentant fra institutionen udtalte til medierne, at hvis nogen havde fået en reprimande for at udtale sig offentligt med navns nævnelse, så måtte de gerne henvende sig til hende eller nogle af de øvrige tillidsfolk. Så ville hun tage sagen op med ledelsen, for de ansatte havde som alle andre ytringsfrihed. Hun tilføjede, at det er for let at være kritisk, hvis man ikke lægger navn til. Borgmesteren udtalte, at de ansattes frygt ikke harmonerede med kommunens ønske om at være en åben kommune. Han havde selv tidligere skrevet et indlæg i kommunens blad, hvor han understregede de ansattes ret til ytringsfrihed. Hvis de ansatte frygtede at lægge navn til en kritik, måtte det efter hans opfattelse skyldes en gammel kultur, som mange stadig var præget af (Infomedia).

5. En socialpædagog på en institution under en kommune sendte sine kolleger og institutionens ledelse et brev med kritik af ledelsen. Ombudsmanden kritiserede, at ledelsen pålagde socialpædagogen tavshedspligt om brevet, indtil der var afholdt et møde mellem ledelsen, socialpædagogen og dennes tillidsrepræsentant. Senere gav ledelsen socialpædagogen en tjenstlig ordre om at overtage en ny stilling på institutionen.

Ombudsmanden mente, at det var meget uheldigt, at brevet var udformet som en opremsning af flere alternativer og anså brevet for unødigt krænkende og egnet til at skabe bekymring hos socialpædagogen om hendes fremtidige ansættelse i kommunen. Ombudsmanden mente desuden, at den korte svarfrist gav anledning til betænkelighed. Da socialpædagogen herefter ikke mødte på arbejde, stoppede kommunen udbetalingen af løn til socialpædagogen. Kommunen betragtede ansættelsen som ophørt efter ansøgning fra socialpædagogen, hvilket ombudsmanden anså for særdeles kritisabelt. Desuden kritiserede ombudsmanden, at kommunen ikke havde givet socialpædagogen eller

dennes fagforening meddelelse om afskedigelsen, før socialpædagogen klagede over sagen (FOB 2001.574).

6. En social- og sundhedsdirektør brugte voldsomme trusler til at lukke munden på en personalegruppe i en sag om afskedigelse af en plejehjemsleder. Direktøren havde bl.a. truet en anden plejehjemsleder, som kritiserede afskedigelsen, med øjeblikkelig bortvisning, hvis hun ikke kunne holde styr på sine ansatte, og hvis der kom en "sag" ud af det her. Der blev efterfølgende rejst kritik af direktøren (Infomedia).

7. Inspektøren på et forsorgshjem følte, at han fik mundkurv på af sin kommune. Han havde spurgt sin nærmeste foresatte om lov til at deltage i et debatarrangement om hjemløshed med socialministeren. Som svar fik han et brev fra Familie- & Arbejdsmarkedsforvaltningens vicedirektør, der indeholdt en generel opfordring til som embedsmand at holde sig fra offentlig debat på det sociale område. Der var ikke fremsat trusler om repressalier i brevet, men inspektøren frygtede alligevel, at sagen ville påvirke hans embedsførelse og den institution, han var ansat på (Infomedia).

8. En viceforstander udtalte (sammen med en forstander) uenighed med amtets vurdering af nogle elevers undervisningsbehov, idet de vurderede, at behovet var større, end hvad amtet havde vurderet. Viceforstanderen blev indkaldt til tjenstlig samtale ad to omgange, hvor amtet gav ham en advarsel, fordi ytringerne blev opfattet som illoyale. I forbindelse med at forstanderen fratrådte sin stilling, skrev viceforstanderen to artikler, der blev bragt i den lokale presse, som roste forstanderens arbejde. Amtet opfattede artiklen således, at viceforstanderen igen udstillede sin uenighed med amtet, og han blev indkaldt til tjenstlig samtale. I forløbet blev viceforstanderen også indkaldt til samtale vedrørende en episode med mistanke om medicinmisbrug på en skitur. Viceforstanderen blev meddelt påtænkt afskedigelse begrundet med manglende tillid. Der blev afholdt to møder med deltagelse af viceforstanderens fagforening, som endte med at kræve sagen forhandlet. Sagen blev forliget med en forlængelse af opsigelsesvarslet og en ubetinget fritstilling i opsigelsesperioden (Sag fremsendt af LO).

Børn og unge

I børn og ungesektoren findes 10 sager.

1. En leder af en skolefritidsordning udtalte sig til en lokal avis om planerne om at sluse 15 % flere børn ind på institutionen og fik efterfølgende besøg af to direktører fra den kommunale forvaltning, der, i det de benævnte en ”kammeratlig samtale”, ønskede at tale med hende om hendes forpligtelse til at være loyal over for sin arbejdsgiver. Selvom direktørerne understregede, at der var tale om en uformel samtale, opfattede lederen det som en næse (Sag fremsendt af FTF).

2. En leder af en skolefritidsordning kom i spørgetiden efter et byrådsmøde i meningsudveksling med borgmesteren om pladsforholdene i skolefritidsordningerne. Kommunen tilkendegav i en skrivelse til lederen, at særligt hendes stærkt aggressive tone og hendes opfordring til forældrene i daginstitutioner til at ”være imod indførsel af modulordninger i børnehaverne” både var et brud på etikken ved byrådsmøder og en opførsel, der kunne sætte spørgsmålstegn ved hendes loyalitet over for kommunens folkevalgte ledelse. Afslutningsvis tilkendegav kommunen, at kritik af arbejdsvilkår skulle fremføres i henhold til kommandovejen (Sag fremsendt af FTF).

3. En pædagog ville udtale sig om manglende bemanning og uacceptable forhold i sin vuggestue. Bl.a. var der blevet indrettet et 'tuderum' for børn, som pædagogerne ikke havde tid til at tage sig af. Institutionslederen gjorde hende opmærksom på, at personalet intet måtte sige, fordi de havde en loyalitetsforpligtelse over for den kommunale arbejdsgiver, samt at de kunne komme på kant med tavshedspligten. Pædagogen fik også at vide, at hun kunne blive 'blacklistet', hvis hun talte over sig (Infomedia).

4. En klubleder kritiserede offentligt kommunen for at have gjort for lidt for at gribe ind over for en gruppe voldelige unges hærgen. På et møde med kulturchefen fik han at vide, at kommunen ikke længere havde tillid til ham, og at han ville blive indstillet til afskedigelse til kommunens økonomiudvalg (Sag fremsendt af FTF).

5. En pædagog lod sig interviewe til et indslag til regional TV, hvor han udtalte, at kommunens sagsbehandling var for langsommelig. Efterfølgende blev han bedt om en skriftlig redegørelse og modtog som svar et brev fra kommunen om, at man påtænkte en skriftlig advarsel. Der blev afholdt et møde, hvor udtalelserne blev diskuteret.

Kommunen frafaldt tankerne om en skriftlig advarsel, men pædagogen modtog et brev om, at såfremt han fremover fremsatte urigtige, ikke dokumenterbare oplysninger, ville hans ansættelsesforhold blive taget op til nærmere vurdering. I forløbet oplevede pædagogen, at andre forhold blev problematiserede. Bl.a. blev han, mod sædvanlig praksis, trukket i løn for 2½ times fravær fra arbejdet grundet et hospitalsbesøg (Sag fremsendt af FTF).

6. En pædagog og leder af et aktivitetscenter for ældre udtalte sig om fejl og mangler i en konsulentrapport til den lokale avis. Efterfølgende blev han kaldt til samtale på socialdirektørens kontor og blev præsenteret for en skriftlig advarsel på grund af sine udtalelser, fordi hans handlinger blev opfattet som illoyale over for forvaltningen og i modstrid med de aftaler, der var indgået på et ledelsesmøde. Han blev pålagt i fremtiden at afstemme sine udtalelser med chefen på ældreområdet og udvise tillidvækkende adfærd. Tilsynsrådet fandt senere advarslen ulovlig (Sag fremsendt af FTF).

7. En leder af en daginstitution blev af en lokalavis bedt om at kommentere kommunens planer for en storbørnehave, som hun ifølge kommunen skulle være leder for. Efterfølgende blev hun bedt om at skrive en redegørelse til kommunen og modtog en skriftlig irettesættelse, fordi hun ifølge kommunen groft havde tilsidesat sin loyalitetsforpligtelse og belastet det tillidsforhold, der skulle være mellem den politiske ledelse og hende som leder.

Tilsynsrådet fandt irettesættelsen ulovlig (Sag fremsendt af FTF).

8. En institutionsleder kritiserede kommunens planer om at indføre 'Leg og Læring' i kommunen. Han fik efterfølgende besøg af kulturchefen og blev også kaldt til samtale hos kommunaldirektøren. Institutionslederen orienterede sin fagforening og sit personale om samtalens indhold. I forbindelse med tryk af en T-shirt til en temadag med et

politisk budskab på ryggen fik han en påtale. Han skrev også et åbent brev til kommunalbestyrelsen, der blev besvaret med et læserbrev fra viceborgmesteren, der skrev, at det ikke tilkommer en embedsmand at blande sig i ting, der hører under en kommunalbestyrelses ansvar (Sag fremsendt af FTF).

9. En souschef ved en selvejende institution rettede i en artikel i den regionale avis skarp kritik mod kommunens politik på børneinstitutionsområdet. På baggrund af børne- og kulturudvalgsformandens udtalelser om, at de foreslåede besparelser skulle give problemer i kommunens daginstitutioner, udtalte souschefen, at en person på posten som børneudvalgsformand burde have en pædagogisk uddannelse. Souschefen udtalte endvidere, at 5 % ekstra børn gav problemer både med hensyn til de fysiske forhold og de pædagogiske muligheder for at udvikle børnene. Daginstitutionerne var ved at udvikle sig til uansvarlige ”anbringelsespladser”. Udtalelsen medførte en skrap skrivelse fra kommunen til bestyrelsen for den selvejende institution (Sag fremsendt af KL).

10. To familievejledere kritiserede i et brev til kommunaldirektøren samt lederne ved den institution, hvor de var ansat, den ene leder ved institutionen. Familievejledernes kritik angik lederens faglige og ledelsesmæssige metoder, der efter deres opfattelse medførte et dårligt arbejdsmiljø. Kritikpunkterne blev fastholdt ved en senere skrivelse fra de pågældende. Familievejlederne blev tilbudt overførsel til andet arbejde, hvilket de dog afslog. Derefter blev de afskediget med begrundelse i de samarbejdsproblemer, som de to kritiske skrivelser efter kommunens opfattelse havde medført. Sagen blev efterfølgende behandlet ved et afskedigelsesnævn, og de pågældende blev tilkendt en godtgørelse begrundet i, at der ikke havde været det fornødne saglige grundlag for afskedigelsen (Sag fremsendt af FTF).

Politi og forsvar

På politi- og forsvarsområdet er der i alt 6 sager, hvoraf 3 er inden for politiets område og 3 inden for forsvarets.

1. I forbindelse med efterforskningen af en mordsag fik en vicekrimi-nalkommissær ”mundkurv” på om den kritik, der var blevet rejst af rigspolitiet i forbindelse med den igangværende efterforskning. Om-budsmanden tog sagen op af egen drift.

Ombudsmandens opfattelse var, at det var uberettiget, at vicekriminal-inspektøren på den måde som det skete, meddelte vicekriminalkom-missæren begrænsninger i dennes adgang til at udtale sig til pressen. Det var efter ombudsmandens vurdering uden betydning, at vicekri-minalkommissæren allerede havde udtalt sig til pressen, da mundkur-ven blev uddelt, og at det assistancespørgsmål, som kritikken angik, på det tidspunkt var løst. Endvidere kunne rigspolitichefen ikke ind- drage det forhold, om udtalelsen fremkom i arbejdstiden eller fra ar- bejdsstedet. Ved bedømmelse af offentlig ansattes ytringsfrihed var der efter ombudsmandens opfattelse ikke grundlag for at inddrage dette kriterium, bortset fra den betydning det eventuelt kan have for den ansattes eget ansvar for, at hans udtalelser ikke fejlagtigt ville kunne opfattes som fremsat på myndighedens vegne. Endelig var der, efter ombudsmandens opfattelse, ikke belæg for en sondring mellem det tidspunkt, hvor vicekriminalkommissæren var under sit virke som efterforskningsleder, og det, hvor han var færdig med udførelsen af sin arbejdsopgave, hvor han i førstnævnte efter rigspolitichefens opfattel- se skulle være underlagt særlige begrænsninger i sin ytringsfrihed (Utrykt ombudsmandsudtalelse fra 2004, J.nr. 2003-2449-815).

2. Advokatrådet klagede til statsadvokaten over en politianklager, der i Advokatrådets blad havde udtalt sig om manglende kontrol med de regninger, som domfældte får fra advokater. I sager med flere tiltalte var salærkravene nogle gange vidt forskellige, og han fik af og til fornemmelsen af, at der var tale om et tag-selv-bord. Sagen blev fulgt op af et landsdækkende medie, hvori politianklageren udtalte, at nogle advokater spekulerede i, hvordan de tjener penge, og at det gjaldt om at undgå brodne kar indenfor advokatstanden, så tilfældige mennesker ikke blev påført enorme udgifter. Advokatrådets reaktion vakte undren

i Danmarks Jurist- og Økonomforbund, hvor formanden for de offentlige chefer kaldte forløbet besynderligt og uacceptabelt og ude af trit med de takter, der er om at sikre offentligt ansattes ytringsfrihed. Klagen blev senere trukket tilbage, og politianklageren blev i et interview i Advokatrådets blad citeret for at sige, at han var ærgerlig over, at debatten var kørt af sporet. I mere end 99 procent af tilfældene kunne der ikke rettes kritik mod advokatens salærkrav eller øvrige arbejde. Men der var nogle få tilfælde, hvor uerfarne advokater ikke tog hensyn til sagens økonomiske konsekvenser for klienten (Infomedia).

3. Forsvarschefen havde i et brev bedt forsvarrets øverste chefer om at afholde sig fra offentlig kritik af regeringens udspil til et nyt forsvarsforlig. Forsvarsministeren gik ind i sagen, og forsvarschefen udsendte en pressemeddelelse, hvori han bl.a. skrev, at det på ingen måde var hensigten at fratage nogen deres ytringsfrihed (Infomedia).

4. Forsvarskommandoen valgte at forflytte en oberstløjtnant, efter at denne havde udtrykt forståelse for brug af tortur. En afskedigelse blev overvejet, men det blev vurderet, at det ville være på kant med principperne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Forsvarsministeren bakkede op om forflyttelsen (Infomedia).

5. En kaptajn udtalte sig kritisk om Forsvarsakademiets uddannelse af civile tolke og blev efterfølgende sendt på afspadsring. Kaptajnen hævdede, at han udtalte sig som privatperson, mens ledelsen mente, at han uden at have bemyndigelse hertil havde udtalt sig på Forsvarsakademiets vegne, da udtalelsen var foregået på et militært tjenested, i arbejdstiden og i uniform (Infomedia).

6. En vicekriminalkommissær fik af politimesteren besked på at trække et læserbrev tilbage, som kritiserede politiets grænsekontrol. Vicekriminalkommissæren fik besked på, at hvis han ikke trak læserbrevet tilbage, ville politimesteren starte en tjenestemandssag mod ham. Den lokale politiforening bad, på vegne af vicepolitikommissæren, justitsministeren om at kommentere sagen (Infomedia).

Ældreområdet

Der er i materialet registreret 3 sager inden for ældreområdet.

1. En hjemmehjælper blev uretmæssigt anklaget for at have stjålet fra en klient. Klienten ønskede ikke at indgive en politianmeldelse, men hændelsesforløbet blev noteret i et notat, som blev lagt på klientens sag og på hjemmehjælperens personalesag. Hjemmehjælperen henvendte sig til afdelingen for at få en kopi af notatet. Samme dag havde en journalist ringet til den socialfaglige leder for at få en udtalelse om sagen. Den socialfaglige leder bad hjemmehjælperen om en samtale om situationen, og der fulgte senere en samtale, hvor også en tillidsrepræsentant og en afsnitsleder deltog. Hjemmehjælperen havde kontakttet pressen, da hun oplevede, at der ikke fra arbejdspladsens side blev gjort noget for at rense hende for anklagen.

Ombudsmanden anså det for beklageligt, at kommunen havde kritiseret den ansatte for at have henvendt sig til pressen uden at tage initiativ til at løse problemerne internt på arbejdspladsen (Utrykt ombudsmandsudtalelse fra 2000, J.nr. 1999-0842-815).

2. I et internt blad for kommunens ansatte forsøgte en sikkerhedsrepræsentant for hjemmehjælperne at rejse en debat i et længere indlæg om kommunens manglende åbenhed. Han efterlyste klare signaler fra øverste sted om åbenhed og ytringsfrihed. Medarbejderen fik ikke i den forbindelse noget svar fra sin ledelse, men han så en klar sammenhæng mellem indlægget og det faktum, at han et halvt år senere af ledelsen blev tvunget til at skrive under på, at han som sikkerhedsrepræsentant - i en helt anden forbindelse - havde opildnet sine kolleger til kamp, hvilket kostede ham tillidshvervet (Infomedia).

3. Ældreplejen i en kommune var i fokus på grund af varslede besparelser og personaleafskedigelser. En lokalavis forsøgte gennem to uger at få en kommentar til situationen fra de ansatte på området, men ingen ønskede at udtale sig om kommunens planer. En tillidsrepræsentant ville heller ikke udtale sig til pressen om arbejdsforholdene. Hun forklarede de ansattes tavshed med en generel frygt for at gøre sig uheldigt bemærket i en usikker tid. Ifølge socialdirektøren havde kommunen ikke forsøgt at give de ansatte mundkurv på (Infomedia).

Tekniske områder – bygge, teknik og miljø

På de tekniske områder er der 4 sager i det indsamlede materiale.

- 1.** En civilingeniør ansat i Vandkvalitetsinstituttet kritiserede det videnskabelige arbejde i forbindelse med Vandmiljøplanen. Han fik efterfølgende den besked fra den ansvarlige styrelse, at han enten helt kunne holde mund over for medierne eller forlade sin stilling (Info-media).
- 2.** En ingeniør blev bedt om at tage sin afsked fra en styrelse, efter at han udtalte sig kritisk i en landsdækkende avis om styrelsens kontrol med den såkaldte pensionistordning (Sag fremsendt af AC).
- 3.** En kommuneingeniør udtalte til en lokalavis, at udvalget for teknik og miljø's beslutning om at afslå en ansøgning fra Brugsen om udvidelse med 50 % var "højest utilfredsstillende". Kommuneingeniøren var samtidig formand for Brugsforeningen. Borgmesteren indkaldte ingeniøren til en samtale. På baggrund heraf blev der udarbejdet et notat til medarbejderens personalesag, hvori borgmesteren fastholdt sin misbilligelse af den fremsatte udtalelse og tilkendegav, at det kunne få alvorlige konsekvenser for kommuneingeniøren, hvis det gentog sig (Sag fremsendt af AC).
- 4.** En kommunalt ansat ingeniør var kritisk over for sin arbejdsgivers valg af Falck til brandberedskabet, idet han mente, at der var en sammenhæng mellem den kommende borgmesters ansættelse i Falck og valget af Falck, da Falck ikke var billigst. Han opfordrede en række frivillige brandfolk til at stifte deres eget selskab og byde på opgaven. Han blev herefter afskediget. Sagen blev afsluttet med, at ingeniøren fik tilkendt en moderat godtgørelse for urimelig afsked (Sag fremsendt af AC).

Forskning

Der findes 4 sager på forskningsområdet.

1. En sikkerhedsansvarlig ingeniør på et forskningscenter var betænkelig over planlægningen af en konkret foranstaltning ud fra et økonomisk og sikkerhedsmæssigt synspunkt. Han rejste kritikken internt, men fik at vide, at han ikke skulle blande sig i sagen. Herefter gik han til sin foresattes chef, der afviste kritikken. Umiddelbart herefter blev han frataget sit ledelsesmæssige personaleansvar. Desuden fik han at vide, at et midlertidigt tillæg ikke ville blive forlænget. Det var ingeniørens opfattelse, at der var en sammenhæng mellem hans kritik og den omstændighed, at han blev frataget personaleansvar og ikke fik løntillægget forlænget, selvom begge forhold blev forklaret ud fra andre omstændigheder (Sag fremsendt af AC).

2. En adjunkt klagede til ombudsmanden over, at et universitet havde undladt at besætte en lektorstilling, han havde søgt. Det fremgik af sagen, at adjunkten efter at have søgt lektorstillingen havde kontaktet et professorbedømmelsesudvalg og gjort gældende, at en af professoratets ansøgere - der tillige var institutleder på det institut, hvor adjunkten havde søgt stillingen som lektor – muligvis havde handlet videnskabeligt uredeligt. Under et møde mellem universitetet og adjunkten oplyste universitet, at det var en forudsætning for ansættelse, at adjunkten gav institutledelsen sin uforbeholdne undskyldning og overfor professorbedømmelsesudvalget beklagede sin henvendelse.

Da adjunkten ikke opfyldte de opstillede vilkår, afslog universitetet at ansætte ham. Da ingen andre ansøgere var kvalificerede, undlod universitetet at besætte stillingen.

Adjunktens henvendelse til professorbedømmelsesudvalget var efter ombudsmandens opfattelse en lovlig ytring. Spørgsmålet var herefter, om stillingsafslaget var berettiget på grund af mulige samarbejds vanskeligheder under en eventuel ansættelse. Ombudsmanden mente, at universitetets vilkår forudsatte, at der var et sagligt grundlag for at stille de omtalte vilkår og tilstrækkelige oplysninger til vurdering heraf. Det ville i dette tilfælde sige en sandsynliggørelse af, at der ved ansættelse af adjunkten ville være en væsentlig risiko for samarbejds-

vanskeligheder, og at denne risiko kunne mindskes betydeligt, hvis han efterkom de opstillede vilkår. Ombudsmanden skrev i en foreløbig redegørelse, at det muligvis havde været berettiget at opstille de omtalte vilkår, hvis universitetet først havde indhentet en udtalelse fra institutlederen, som med god saglig grund havde krævet dette som forudsætning for et fremtidigt samarbejde med adjunkten.

Universitetet oplyste herefter over for ombudsmanden, at universitetet havde ført grundige samtaler med institutlederen med henblik på at belyse mulige samarbejdsvanskeligheder, og at de omtalte vilkår var blevet opstillet på dette grundlag. Universitetet havde ikke udarbejdet notater om disse samtaler.

I sin endelige redegørelse kritiserede ombudsmanden den manglende overholdelse af notatpligten efter offentlighedslovens § 6. Ombudsmanden havde imidlertid på det foreliggende grundlag ikke tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere, om universitetet – efter en samlet vurdering af hele sagsforløbet – havde et tilstrækkeligt sagligt grundlag for ikke at ansætte adjunkten (FOB 2003.590).

3. Efter krav fra en tyggegummifabrik pressede en universitetsrektor ifølge medierne to af universitetets forskere til at tilbagekalde resultaterne af en videnskabelig undersøgelse. Beslutningen blev taget af hensyn til fabrikken, som sponsorerede dele af undersøgelsen. Forskerne fik at vide, at det lå dem frit for at offentliggøre resultaterne om 2-3 år, men ikke nu (Infomedia).

4. En museumsinspektør og censor i historie udtalte, at ”kvinderne bliver mere og mere dominerende i alle uddannelser, og det betyder et faldende niveau”. Samtidig mente han, at de kvindelige studerende ”ikke var ambitiøse nok”. Udtalelserne fik det såkaldte censorformandskab til at beslutte at afskedige censoren fra censorkorpset (Infomedia).

Folkekirken

Der er et enkelt eksempel på folkekirken område i materialet. Sagen er interessant, fordi den offentligt ansatte ikke bebrejdes sine egne ytringer, men derimod sin ægtefælles.

1. En biskop tilkendegav kritik af en provst, fordi dennes ægtefælle i forbindelse med et debatindlæg i pressen – efter biskoppens opfattelse – belastede embedets anseelse, da provsten ikke havde søgt at hindre indlægget. Sagen blev indbragt for Kirkeministeriet, som ikke fandt grundlag for at pålægge biskoppen at trække kritikken tilbage. Ægtefællen havde skrevet indlægget i sit eget navn.

Ombudsmanden udtalte, at det forhold, at ægtefællen havde brugt embedets mailsystem, ikke med rette kunne føre til, at der kunne opstå tvivl om den egentlige afsender. Det kunne ikke tillægges selvstændig betydning for dette spørgsmål, at ægtefællen boede i præstegården. Der var herefter ikke grundlag for biskoppens kritik, og ombudsmanden henstillede til Kirkeministeriet, at det genoptog sagen og traf en ny afgørelse (FOB 2002.224).

Kultur

Kulturområdet er endnu en af de sektorer, hvor der kun findes en enkelt sag.

1. Tre DR-medarbejdere sendte et åbent brev til den øverste ledelse på et internt elektronisk debatforum, hvori de satte spørgsmålstejn ved en beslutning. Herefter blev der afholdt et møde, hvis indhold de tre medarbejdere opfattede som en mundtlig trussel. Efter flere skrivelser mellem parterne samt omtale i dagspressen gik Ombudsmanden ind i sagen.

Ombudsmanden udtalte, at udgangspunktet efter hans opfattelse måtte være, at den blotte omstændighed, at en ansats udtalelser (muligvis) ikke var fuldt korrekte, ikke i sig selv var tilstrækkeligt til, at udtalelsen kunne anses for retsstridig. Under henvisninger hertil var det på det foreliggende grundlag ombudsmandens umiddelbare opfattelse, at hverken udtalelsernes faktuelle indhold eller den kritiske holdning, der

var indeholdt heri, indebar en overskridelse af de retlige grænser for offentligt ansatte ytringsfrihed. Heller ikke den ansattes valgte form for udtalelserne eller omstændighederne i øvrigt talte for at betragte udtalelserne som retsstridige. Efter ombudsmandens opfattelse måtte – mundtlige eller skriftlige – reaktioner fra ledelsens side i anledning af de ansattes udtalelser formuleres på en sådan måde, at de ikke kunne opfattes som tilkendegivelser om retlige grænser for ytringsfrihed. Hvis ledelsen ville udtrykke ønske om, at ansatte forinden fremsættelsen af kritik havde forsøgt at løse eventuelle problemer på en bestemt måde, burde det samtidigt understreges, at den ansatte havde ret til at udtale sig uden først at følge en bestemt fremgangsmåde. Ombudsmanden havde ikke tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at udtale sig om, hvorvidt der på et angivet møde af den øverste ledelse i strid med grundlovens § 77 om ytringsfrihed var blevet meddelt eller på anden måde givet udtryk for et forbud over for de tre journalister mod at udtale sig yderligere om DR's udflytning til Ørestaden – det skulle dog i den forbindelse bemærkes, at det naturligvis var ønskeligt i en situation som den foreliggende, at det under alle omstændigheder blev gjort helt klart for de pågældende, at udøvelsen af retten til at ytre sig ikke ville blive mødt med sanktioner (Utrykt ombudsmandsudtalelse fra 2002, J. nr. 2002-1740-815).

Administration

Blandt administrativt personale i centraladministrationen, i kommuner og på institutioner på tværs af de ovennævnte sektorer er der 9 sager i den pågældende periode.

1. Der opstod konflikt mellem en presseråd i et ministerium og hans foresatte, fordi han skrev et kritisk læserbrev om et andet ministeriums minister. Læserbrevet udløste øjeblikkelig en formel irettesættelse og trussel om afskedigelse fra ministeriets ledelse. Irettesættelsen blev senere annulleret, og af samme grund valgte ombudsmanden at undlade at gå ind i sagen (Infomedia).

2. En statistisk konsulent fortalte under en fortrolig samtale en minister om problematiske forhold med meget få ansættelser af folk fra bestemte befolkningsgrupper på hans arbejdsplads. Trods løfte om anonymitet fik konsulentens chef informationer om hans udtalelser.

Det medførte, at han mistede sin stilling som magistrernes tillidsmand og sin plads i samarbejdsudvalget. Hans arbejdsområder blev samtidig beskåret så kraftigt, at han til sidst så sig nødsaget til at sige op (Infomedia).

3. En bogholder på en kulturel uddannelsesinstitution påtalte to gange forstanderens ulovlige afregninger af rejseudgifter og underrettede institutionens bestyrelsesformand samt revision om forholdene, da forstanderen ikke ændrede afregningen. Efter et længere sygefravær blev bogholderen afskediget, og det tidsmæssige sammenfald taget i betragtning var det medlemsforeningens vurdering, at det ikke kunne udelukkes, at bogholderens påtale havde, om ikke forårsaget, så i hvert fald medvirket til afskedigelsen (Sag fremsendt af FTF).

4. En chef i en styrelse fremsatte kritik af nogle indkøb, besluttet af den øverste ledelse. Kritikken blev udtalt i et fagblad. Efterfølgende blev han kontaktet af en landsdækkende avis, der publicerede historien. Herefter blev han af styrelseschefen indstillet til afsked. Sagen blev afsluttet med, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet afslog indstillingen fra styrelsen om afskedigelse eller anden sanktion mod den pågældende tjenestemandsansatte ingeniør. Der var undervejs indgivet klage til Folketingets Ombudsmand (Sag fremsendt af AC).

5. En statsligt ansat skrev i et foreningsblad en kommentar under overskriften ”Brænd Karolinebøgerne”. I artiklen gav den pågældende udtryk for sit syn på Karoline kogebøgenes ernæringsoplysende værdi. Da den institution, hvor vedkommende var ansat, havde ansvaret for den statslige ernæringsoplysning, blev han indkaldt til en tjenstlig samtale, hvor han fik en advarsel. Derefter blev han overflyttet til andre knapt så udfordrende arbejdsopgaver, hvilket gav ham anledning til at søge væk fra institutionen ved først givne lejlighed (Sag fremsendt af FTF).

6. Tre ansatte i Told og Skat havde i et dagblad udtalt sig kritisk om styrelsens beslutning om at omlægge toldkontrollen. Efterfølgende gav skatteregionen over for medarbejderne udtryk for, at man opfattede udtalelserne som illoyale over for organisationen. Skatteregionen præciserede over for medarbejderne, at de ikke måtte udtale sig om de fremtidige strategier for toldkontrol.

Ombudsmanden udtalte, at offentligt ansatte, der udtaler sig som led i tjenesten, er undergivet ledelsens bestemmelse på sædvanlig måde. Ledelsens ret til at indsnævre offentligt ansattes ret til at ytre sig offentligt som privatpersoner er imidlertid begrænset. Ombudsmanden mente, at de tre ansatte havde udtalt sig som privatpersoner angående en sag, som lå inden for deres arbejdsområder. De havde ikke deltaget i beslutningsprocessen om omlægningen af toldkontrollen på en måde, der kunne tillægges betydning for deres adgang til at ytre sig offentligt. Hertil kom, at udtalelserne var fremsat på et tidspunkt, hvor beslutningen om at omlægge toldkontrollen allerede var truffet. Efter ombudsmandens opfattelse er en offentligt ansat berettiget til at udtale sig kritisk om en myndighed uden nødvendigvis derved at overskride grænserne for sin loyalitetspligt. De tre ansattes udtalelser lå klart inden for de grænser, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden mente derfor, at irettesættelsen af de tre ansatte var kritisabel (FOB 1998.319).

7. Tre tillidsrepræsentanter, der var medlemmer af kommunens samarbejdsudvalg, udsendte en pressemeddelelse, hvori de udtalte sig kritisk om byrådets planer om at lade et firma overtage en række kommunale opgaver. Det kritiseredes bl.a., at firmaet fik en fortrinsstilling ved licitationen, og at der skulle gives samlet bud, så mindre virksomheder, der ikke kunne løse alle opgaver, ikke kunne deltage. Tillidsrepræsentanterne skrev endvidere, at byrådsflertallet forsøgte at skjule over for borgerne, at servicen forringedes, når private firmaer skulle overtage arbejdet. De opfordrede det lokale erhvervsliv til at kræve at få den dokumentation, som de ansatte ikke havde fået, vedrørende de økonomiske forhold ved udlicitering. Kommunen fandt, at de pågældende havde optrådt illoyalt og havde overtrådt deres forpligtelser i henhold til reglerne om samarbejdsudvalg. Kommunen krævede derfor et dementi, ellers ville de pågældende få en skriftlig advarsel.

Sagen blev indbragt for Folketingets Ombudsmand, der lagde til grund, at de pågældende medarbejdere ikke havde overtrådt deres tavshedspligt ved at udsende pressemeddelelsen, og at de synspunkter og oplysninger, som pressemeddelelsen indeholdt, lovligt kunne være fremsat af andre borgere. Spørgsmålet i sagen var alene, om de begrænsninger, der i særlige tilfælde gjaldt for offentligt ansattes yt-

ringsfrihed, førte til, at de tre ansatte handlede retsstridigt ved at udsende pressemeddelelsen. En antagelse om, at tillidsrepræsentanter og medlemmer af samarbejdsudvalg ikke havde samme adgang til at ytre sig offentligt som andre offentligt ansatte, savnede støtte i den foreliggende litteratur og praksis. På den baggrund fandt ombudsmanden ikke, at der var grundlag for at antage, at der med bestemmelserne om samarbejdsudvalg eller reglerne om tillidsrepræsentanter var sket en indskrænkning af ytringsfriheden for de enkelte udvalgsmedlemmer eller tillidsrepræsentanter. Kommunen havde ifølge ombudsmanden været berettiget til at påtale, at de tre medarbejdere ikke i tilstrækkelig grad havde gjort det klart, at de ikke udtalte sig på hovedsamarbejdsudvalgets vegne. Den valgte reaktion fra kommunens side - at forlange pressemeddelelsen dementeret i sin helhed - var imidlertid i første række baseret på noget andet, nemlig at de pågældende medarbejdere havde tilsidesat en særlig, for dem som medlemmer af hovedsamarbejdsudvalget, gældende begrænsning af ytringsfriheden. De burde herefter ikke have udtalt sig kritisk til offentligheden som samarbejdsudvalgsmedlemmer. Ombudsmanden var ikke enig i denne restopfattelse, og han fandt derfor kommunens reaktion og den heri liggende kritik grundløs (Utrykt ombudsmandsudtalelse fra 1992, J.nr. 1991-354-42).

8. En kommune havde besluttet at indlede afskedigelsesprocedure mod en afdelingschef, der efter kommunens opfattelse var kommet med urigtige oplysninger om væsentlige forhold i forbindelse med udtalelser til en avisartikel. Artiklen var foranlediget af et svar fra Tilsynsrådet, hvortil den pågældende havde klaget over borgmesteren. Tilsynsrådet gav et langt stykke hen ad vejen den pågældende medhold i hans klager. Forhørslederen i et tjenstligt forhør konstaterede, at den pågældende ikke havde udtalt sig uden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed (Sag fremsendt af LO).

9. En række ledende medarbejdere i en kommune udtalte sig kritisk om rengøringen på kommunens institutioner i den lokale avis. Dette fik kommunens borgmester til at sende et irettesættende brev til de pågældende. I brevet fik de samtidig besked på ikke at udtale sig yderligere til medierne (Infomedia).

Tværgående forhold

Der er i det indsamlede materiale 7 eksempler på, at den politiske eller administrative ledelse har udsendt retningslinjer for, hvad de ansatte i den pågældende kommune eller amt kan udtale sig om.

1. En amtsdirektør opstillede i en kronik i amtets nyhedsbrev 7 spilleregler, som kunne opfattes som regler, der forsøgte at indskrænke de ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden besluttede derfor af egen drift at undersøge sagen. Amtet oplyste, at kronikken skulle ses som en henstilling til de ansatte om i første række at bruge ledelses- og samarbejdssystemet i amtet.

Ombudsmanden udtalte, at det var nærliggende at forstå spillereglerne som egentlige retsregler om de ansattes offentlige ytringer om forholdene i amtet, og at regelsættet på flere punkter afveg væsentligt fra de regler, der i almindelighed antages at gælde for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte endvidere, at amtet ved offentligt at dementere, at der med kronikken var fastlagt særlige regler, der begrænsede de ansattes ret til at udtale sig over for offentligheden, havde taget passende skridt til at fjerne det indtryk, kronikken kunne give (FOB 1999.536).

2. En kommune rundsendte retningslinjer til personalet ansat ved kommunens døgnhjemmepleje om de ansattes ret til at udtale sig til pressen. Dansk Sygeplejeråd klagede til ombudsmanden.

Ombudsmanden udtalte, at der som udgangspunkt ikke kan fastsættes begrænsninger i offentligt ansattes ret til at udtale sig som privatpersoner. Udtalelser, den ansatte afgiver som led i tjenesten, er undergivet arbejdsgiverens almindelige instruktionsbeføjelse. Der kan dog almindeligvis ikke opstilles en generel formodning om, at udtalelser fremsat i tjenesten vil fremstå som udtalelser fra myndigheden. Ombudsmanden udtalte, at hvis en myndighed anbefaler medarbejderne at fremføre en eventuel kritik via interne systemer, må kommunen som udgangspunkt samtidigt understrege, at retten til i stedet at vælge at fremføre en kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling (FOB 1995.432).

3. I en sag om aktindsigt kritiserede Ombudsmanden, at en kommune havde udsendt en tjenestebefaling, der begrænsede de ansattes ytringsfrihed og i den forbindelse tilkendegav, at ansatte, der ikke fulgte anbefalingen, kunne risikere bortvisning (FOB 2001.618).

4. I en kommune udsendte borgmesteren et brev til samtlige udvalg, forvaltninger og institutioner, hvoraf det fremgik, at de planlagte besparelsesforslag ville føre til en debat, hvor der skulle være plads til, at de enkelte medarbejdere kunne ytre sig som privatpersoner offentligt. Brevet indeholdt endvidere en passus om, at ”byrådet som beslutningstager, bevillingsgiver og arbejdsgiver må have en vis arbejdsro og en udbredt loyalitet fra medarbejdernes side. Dvs. at har medarbejdere ansat under byråd kommentarer vedrørende eget arbejdsområde, så meddeles disse selvfølgelig til den/de foresatte – og ikke til pressen” (Sag fremsendt af FTF).

5. Statsministeren valgte at skride ind, da der blev sat spørgsmålstegn ved de offentligt ansattes ret til at debattere og kritisere en lov, de selv er med til administrere. Det skete, efter Dansk Socialrådgiverforening opfordrede sine medlemmer til at komme med eksempler på konsekvenserne af en lov om lav startydelse til flygtninge og indvandrere. Opfordringen fik en ressortminister til at true socialrådgiverne med embedsmandssager, fordi de ikke ville kunne administrere loven loyalt.

Statsministeren gik efterfølgende ud og betonedede, at offentligt ansatte har samme rettigheder til at deltage i den offentlige debat som resten af befolkningen (Infomedia).

6. I forbindelse med et forestående valg ønskede politikerne at forbeholde sig selv retten til at tale. Kommunens ansatte fik således at vide, at udtalelser vedrørende kommunens forhold var forbeholdt politikerne, og at medarbejderne ikke måtte udtale sig direkte herom til pressen (Sag fremsendt af KL).

7. En kommunal servicechef blev beskyldt for at have krænket ytringsfriheden i forbindelse med en mail til områdekantorerne. I mailen fik de ansatte besked på, at det kun var servicechefen, som måtte udtale sig til pressen om anbringelser af børn - et emne, som var aktuelt i

forbindelse med en sparerunde i kommunen. Efterfølgende fik medarbejderne at vide, at det var en fejl, at mailen var blevet rundsendt. Servicechefen gav overfor pressen udtryk for, at det var almindelig praksis, at man tilrettelagde, hvem der talte med pressen. Mailen skulle således forstås som pressepolitik (Infomedia).

Spørgeguide til fokusgruppemøder med personaleorganisationerne

Formålet med fokusgruppemødet

- Kort om udvalget
- Kort om de allerede indsamlede sager, og det billede, de viser
- Kort om forventningerne til fokusgruppemødet

Kendskab til og reaktion på sager

- Hvor almindeligt er det, at man som organisation/tillidsrepræsentant støder på tilfælde, hvor offentligt ansatte udtaler sig kritisk til offentligheden om deres egne arbejdsforhold?
- Hvad drejer det typiske tilfælde sig om?
- Hvad foretager organisationen/tillidsrepræsentanten sig typisk i forbindelse med tilfælde, hvor offentligt ansatte udtaler sig kritisk til offentligheden om deres egne arbejdsforhold?
- Hvordan betragter organisationen sin egen rolle?
- Hvordan inddrages ledelsen på den pågældende arbejdsplads?

Forskellige kulturer på de offentlige arbejdspladser og deres betydning for konsekvenserne af kritiske ytringer

- Hvad karakteriserer de grupper af offentligt ansatte, der er repræsenterede, og deres arbejdspladser?
- I hvor høj grad er kulturen åben for debat og kritik af forholdene på arbejdspladsen?
- I hvor høj grad er det almindeligt, at de offentligt ansatte udtaler sig kritisk om forhold vedrørende deres egen arbejdsplads?
- Er det almindeligt, at det har konsekvenser at udtale sig kritisk om egne arbejdsforhold?
- Hvad er den typiske konsekvens for den offentligt ansatte?

- Hvor udbredt er selvcensur?
- Hvad er årsagen til selvcensuren?

Vurdering af udviklingen og behovet for initiativer/reformer

- Er der sket en udvikling i indholdet af eller antallet af sager i de sidste 10 år?
- Er der blandt de offentligt ansatte kendskab til deres rettigheder og pligter på området?
- Er der behov for andre regler om ytringsfrihed eller regler om meddelelser?
- Er problemet af juridisk art? Eller snarere af anden art?

Spørgeskemaundersøgelse blandt medierne

Udvalget om offentlig ansattes ytringsfrihed og meddeleret skal ifølge sit kommissorium inddrage praktiske erfaringer med anvendelsen og forvaltningen af offentlig ansattes ytringsfrihed.

Til det formål er igangsat en række undersøgelser, herunder denne blandt medierne.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at beskrive mediernes kendskab til tilfælde, hvor offentligt ansatte udtaler sig kritisk om forhold vedrørende deres egen arbejdsplads eller arbejdsforhold eller deres faglige, administrative eller politiske ledelse samt de evt. konsekvenser, udtalelsen har haft for de offentligt ansatte.

Det er væsentligt at understrege, at de udtalelser, der spørges til, alene angår de situationer, hvor offentligt ansatte udtaler sig kritisk om deres egen arbejdsplads eller arbejdsforhold eller deres faglige, administrative eller politiske ledelse. Det er alene sådanne udtalelser, der er interessante i relation til udvalgets kommissorium. Offentligt ansatte har således den samme ytringsfrihed som andre borgere i alle andre spørgsmål end dem, der angår deres egen arbejdsplads eller arbejdsforhold.

Det er endvidere væsentligt at understrege, at ytringsfrihed ikke er det samme som ytringspligt. Spørgeskemaet søger således at indfange de situationer, hvor offentligt ansatte *selv* ønsker at benytte deres ytringsfrihed – ikke de situationer, hvor journalisten kontakter offentligt ansatte som led i research vedrørende en sag, og hvor den offentligt ansatte måske ikke ønsker at udtale sig.

De steder, hvor der i spørgeskemaet spørges til fortroligt materiale, menes materiale, der er omfattet af den offentligt ansattes tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27.

Spørgeskemaets svar vil ikke blive brugt i andre sammenhænge end udvalgets arbejde, og der vil kun blive anvendt summerede fremstillinger i udvalgets endelige betænkning.

Det er tanken, at du som redaktør skal svare på dit nuværende medies vegne, og inddrage erfaringer fra de medier, du tidligere har været ansat ved. Det er således dine samlede erfaringer, der er af interesse.

Med henblik på at sikre så stor validitet som mulig, beder vi om, at spørgsmålene kun besvares, hvor du er vidende om de faktiske forhold. Hvis du har en formodning om, men ikke med sikkerhed ved om et materiale eksempelvis er fortroligt, eller om den offentligt ansatte er blevet udsat for sanktioner, skal svar-kategorien ”ved ikke” benyttes.

Der lægges med spørgeskemaet op til indsamling af en række konkrete data, og der spørges således ikke til en vurdering af, men kun om kendskab til, de nævnte forhold.

Spørgeskemaundersøgelsen kan besvares anonymt. Såfremt du er villig til at stille dig til rådighed for opfølgende spørgsmål, kan du give sit samtykke hertil sidst i skemaet.

Spørgeskemaets data er Udvalget for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelerets ejendom.

Baggrundvariable

Ved hvilket medie er du redaktør?

- Lokalavis/Regionalavis
- Ugeavis
- Landsdækkende avis
- Fagblad/tidsskrift/magasin
- Nyhedsbureau
- Lokalradio
- Kommerciel radio
- Danmarks Radio
- DR Regioner
- TV2

- TV2 regioner
- Nordjyske Medier
- Kommerciel TV-station
- Udvalgte produktionsselskaber
- Andet (angiv venligst hvor)

Dækker din redaktion primært hele landet, en region eller et lokalområde? (F.eks. regnes DR Midt og Vest for at dække regionalt, selv om DR er landsdækkende).

- Hele landet
- Region
- Lokal

Hvilket amt(er)/område dækker dit medie helt eller delvist?

- Københavns Kommune
- Frederiksberg
- Københavns Amt
- Frederiksborg
- Roskilde
- Vestsjælland
- Storstrøms Amt
- Bornholm
- Fyn
- Sønderjyllands Amt
- Ribe
- Vejle
- Ringkøbing
- Århus
- Viborg
- Nordjylland

Hvor lang tid har du været redaktør?

- 0-1 år
- 2-5 år
- 6-10 år
- Over 10 år

Hvor lang tid har du været ansat på den nuværende redaktion?

- 0-1 år
- 2-5 år
- 6-10 år
- Over 10 år

Hvor lang tid har du arbejdet i medieverdenen?

- 0-1 år
- 2-5 år
- 6-10 år
- Over 10 år

Formidling af offentligt ansattes ytringer

Har du formidlet eller haft medansvar for formidlingen af en historie, hvor en offentlig ansat har udtalt sig kritisk om sager eller forhold på sin arbejdsplads, inden for sit arbejdsområde eller om den faglige, administrative eller politiske ledelse?

- Ja/nej/ved ikke

Hvor mange gange er det forekommet inden for de seneste 10 år?

- 1 gang
- 2-3 gange
- 4-5 gange
- 6-10 gange
- Flere end 10 gange
- Ved ikke

Kontakt mellem den offentligt ansatte og mediet

I det eller de tilfælde, hvor du har formidlet eller haft medansvar for formidlingen af en historie, hvor en offentligt ansat udtaler sig kritisk om forhold vedrørende deres egen arbejdsplads eller arbejdsforhold eller deres faglige, administrative eller politiske ledelse, hvad har da været baggrunden for kontakten til den offentligt ansatte? Angiv om nødvendigt flere svar.

- Navngiven henvendelse fra den offentligt ansatte
- Anonym henvendelse fra den offentligt ansatte

- Skriftlig henvendelse uden efterfølgende direkte kontakt med den offentligt ansatte
- Opsøgende journalistik, hvor en offentligt ansat udtaler sig til citat på egne vegne
- Opsøgende journalistik, hvor en offentligt ansat udtaler sig anonymt på egne vegne
- Andet (angiv venligst hvad)
- Ved ikke

Hvad er den typiske baggrund for, at offentligt ansatte udtaler sig kritisk? Sæt her kun ét kryds.

- Navngiven henvendelse fra den offentligt ansatte
- Anonym henvendelse fra den offentligt ansatte
- Skriftlig henvendelse uden efterfølgende direkte kontakt med den offentligt ansatte
- Opsøgende journalistik, hvor en offentligt ansat udtaler sig til citat på egne vegne
- Opsøgende journalistik, hvor en offentligt ansat udtaler sig anonymt på egne vegne
- Andet
- Ved ikke

Har der været tilfælde, hvor den offentligt ansatte ønsker at være anonym?

- Ja, i alle tilfælde
- Ja, i størstedelen af tilfældene
- Ja, i ca. halvdelen af tilfældene
- Ja, i en mindre del af tilfældene
- Nej, slet ikke
- Ved ikke

Hvad har kilden angivet som begrundelse for ønsket om anonymitet? Angiv om nødvendigt flere svar.

- Frygt for konsekvenser
- Fortroligt materiale eller informationer
- Ønsker ikke at stå frem offentligt
- Andet (angiv venligst hvad)
- Ved ikke

Har du været med til at videreformidle fortrolige oplysninger? Med fortrolige oplysninger menes oplysninger, der er omfattet af den offentligt ansattes tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27.

- Ja/nej/ved ikke

Hvad er efter din viden den typiske baggrund for, at offentligt ansatte videregiver fortrolige oplysninger (f.eks. retfærdighed, politik, idealisme, personlige grunde)?

- Åbent spørgsmål

Er det efter din viden sket, at man fra arbejdsgiverens side forsøger at finde frem til kilden til en historie baseret på fortrolige oplysninger?

- Ja, i alle tilfælde
- Ja, i størstedelen af tilfældene
- Ja, i ca. halvdelen af tilfældene
- Ja, i en mindre del af tilfældene
- Nej, slet ikke
- Jeg har ikke kendskab til historier baseret på fortrolige oplysninger

Er det efter din viden sket, at man fra arbejdsgiverens side forsøger at finde frem til kilden til en historie baseret på ikke-fortrolige oplysninger?

- Ja, i alle tilfælde
- Ja, i størstedelen af tilfældene
- Ja, i ca. halvdelen af tilfældene
- Ja, i en mindre del af tilfældene
- Nej, slet ikke
- Ved ikke

Har du været i kontakt med en offentlig ansat, der ikke vil viderebringe sin kritik, selv om der ikke er tale om fortrolige oplysninger?

- Ja/nej/ved ikke

Hvad er efter din viden den typiske årsag til, at den offentligt ansatte ikke vil viderebringe sin kritik? Angiv om nødvendigt flere svar.

- Frygt for konsekvenser
- Ønsker ikke at stå frem offentligt
- Andet (angiv venligst hvad)
- Ved ikke

Har din redaktion på anden måde end i journalistisk bearbejdet form videreformidlet kritiske udtalelser fra offentligt ansatte?

- Ja/nej/ved ikke

I hvilken form har din redaktion videreformidlet kritiske udtalelser fra offentligt ansatte? Angiv om nødvendigt flere svar.

- Læserbrev
- Debatindlæg
- Live Radio
- Live TV
- Internet debat-forum
- Andet
- Ved ikke

Hvordan bliver kritiske udtalelser fra offentligt ansatte typisk viderebragt i dit medie?

- Overvejende i journalistisk bearbejdet form
- I lige dele journalistisk og ikke-journalistisk bearbejdet form
- Overvejende i ikke-journalistisk bearbejdet form
- Ved ikke
- Kritiske udtalelser viderebringes ikke
- Ved ikke

Indhold i kritiske udtalelser fra offentligt ansatte

Hvilke sektorer har været repræsenteret inden for de seneste 10 år i de historier med kritiske udtalelser fra offentligt ansatte, som du har været med til at formidle?

- Stat
- Amt
- Kommune

Inden for hvilken sektor optræder historierne hyppigst? Sæt kun ét kryds.

- Stat
- Amt
- Kommune

Hvilke områder har du haft berøring med i de historier, du har videreformidlet. Marker om nødvendigt flere.

- Sundhed
- Social
- Uddannelse
- Børn/unge
- Andre velfærdsområder
- Miljø/teknik
- Politi
- Forvaltning
- Forsvar
- Folkekirken
- Andet (angiv venligst hvad)
- Ved ikke

Inden for hvilket af ovennævnte områder optræder der hyppigst historier? Sæt her kun ét kryds.

- Sundhed
- Social
- Uddannelse
- Børn/unge
- Andre velfærdsområder
- Miljø/teknik
- Politi
- Forvaltning
- Forsvar
- Folkekirken
- Andet (angiv venligst hvad)
- Ved ikke

Hvilken type af forhold har den kritiske ytring angået? Marker om nødvendigt flere.

- Få ressourcer/lav normering
- Lav effektivitet
- Misbrug af offentlige midler
- Utilfredshed med den politiske ledelse
- Utilfredshed med den administrative ledelse
- Arbejdsforhold
- Ulovligheder
- Uhensigtsmæssigheder/uregelmæssigheder
- Retssikkerhed
- Vilkaerlig administration
- Omstruktureringer
- Magtmisbrug
- Nepotisme
- Bestikkelse
- Faglige vurderinger
- Manglende offentlighed/indsigt
- Andet (angiv venligst hvilket)
- Ved ikke

Hvilket af ovenstående forhold bliver du typisk præsenteret for? Sæt her kun ét kryds.

- Få ressourcer/lav normering
- Lav effektivitet
- Misbrug af offentlige midler
- Utilfredshed med den politiske ledelse
- Utilfredshed med den administrative ledelse
- Arbejdsforhold
- Ulovligheder
- Uhensigtsmæssigheder/uregelmæssigheder
- Retssikkerhed
- Vilkaerlig administration
- Omstruktureringer
- Magtmisbrug
- Nepotisme
- Bestikkelse

- Faglige vurderinger
- Manglende offentlighed/indsigt
- Andet (angiv venligst hvilket)
- Ved ikke

Mulige konsekvenser for den offentligt ansatte

Er det efter din viden sket, at en ytring, du har videreformidlet, har haft konsekvenser for den pågældende offentligt ansatte?

- Ja/nej/ved ikke

Hvilke konsekvenser har der efter din viden været tale om? Angiv gerne flere forhold, hvis der har været flere episoder.

- Mundkurv forud for ønske om udtalelse
- Censur
- Krav om dementi eller at trække ytringen tilbage
- Tjenstlig samtale
- Advarsel
- Kammeratlig (uofficiel) samtale
- Sociale konsekvenser (kollegial udefrysning eller mobning)
- Overflytning til andet område/arbejdsopgaver
- Manglende forfremmelse
- Degradering
- Fyring
- Andet (angiv venligst hvilket)
- Ved ikke hvilken

Hvad er den typiske af ovenstående konsekvenser? Sæt her kun ét kryds.

- Mundkurv forud for ønske om udtalelse
- Censur
- Krav om dementi eller at trække ytringen tilbage
- Tjenstlig samtale
- Advarsel
- Kammeratlig (uofficiel) samtale
- Sociale konsekvenser (kollegial udefrysning eller mobning)
- Overflytning til andet område/arbejdsopgaver
- Manglende forfremmelse

- Degradering
- Fyring
- Andet (angiv venligst hvilket)
- Ved ikke hvilken

Har du kommentarer til denne spørgeskemaundersøgelse eller emnet generelt er du velkommen til at skrive dem her.

Må Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret kontakte dig for yderligere informationer?

- Ja/nej

Deltagerliste ved høring med administrative og politiske ledere

Administrative ledere

- Knud Larsen, fhv. departementschef i Forskningsministeriet.
- Anders Eldrup, adm. direktør i DONG, fhv. departementschef i Finansministeriet.
- Marie Hansen, direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Niels Højberg, amtsdirektør i Fyns Amt.
- Kim Høgh, kommunaldirektør i Birkerød Kommune.

Politiske ledere

- Bjørn Dahl, borgmester i Roskilde Kommune (Venstre).
- Johannes Flensted-Jensen, amtsborgmester i Århus Amt (Socialdemokraterne).
- Bertel Haarder, undervisningsminister og kirkeminister (Venstre).

Eksempler på tekstpassager fra udmeldte politikker, vejledninger, personalehåndbøger mv. i den offentlige sektor

I det følgende er gengivet 18 udvalgte eksempler på udmeldte politikker mv. Heraf er enkelte tekster gengivet i (næsten) fuld længde, da de pga. deres indhold bidrager væsentligt til beskrivelsen af de gældende reglers praktiske betydning.

Der er generelt foretaget en ”anonymisering” med hensyn til myndigheden, hvorfor det alene vil fremgå, om der er tale om et ministerium (M), en statslig styrelse, institution eller lignende (SI), et amt (A), en amtslig institution (AI) eller en kommune (K). Dette er sket for at tage hensyn til diverse dokumenters karakter af interne retningslinjer mv. og af hensyn til specifikke anmodninger herom i forbindelse med udlevering af materialet. ”Anonymiseringen” er dog ikke foretaget ved gengivelsen af Finansministeriets Personaleadministrativ Vejledning (PAV) kap. 9 (der gælder for hele statens område) samt for H:S’ pressepolitik (som er offentligt tilgængelig på H:S’ hjemmeside).

1) Statens område generelt: Fra Finansministeriets Personaleadministrativ Vejledning (PAV) kapitel 9:

”Ytringsfrihed

52. Offentligt ansatte har som udgangspunkt samme frihed som andre til – på egne vegne – at deltage i den offentlige debat.

Det er almindeligt antaget, at det ville være i strid med censurforbudet i grundlovens § 77, hvis ansættelsesmyndigheden f.eks. bestemmer, at den ansatte skal indhente ledelsens tilladelse til at udtale sig offentligt, eller at manuskripter skal forelægges for ledelsen inden offentliggørelse.

Den offentligt ansattes ytringsfrihed begrænses af de ovenfor nævnte regler om tavshedspligt.

Det er desuden almindeligt antaget, at den ansattes ret til at udtale sig om forhold vedrørende eget arbejdsområde er undergivet visse begrænsninger. Da der kun

findes en sparsom domspraksis på området, er det dog vanskeligt med sikkerhed at beskrive gældende ret.

Det er almindeligt antaget, at den ansatte ikke er berettiget til at fremsætte bevidst urigtige oplysninger om væsentlige forhold.

Der er desuden blevet anført, at offentligt ansattes ytringsfrihed i visse tilfælde må være begrænset af hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne.

Ombudsmanden har tilsluttet sig dette synspunkt. I FOB 1987.237 anføres det dog, at der kræves særlige, tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, og at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i beslutningsprocessen.

Samme sted nævnes det desuden, at det vil kunne være af betydning, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Endelig nævnes det, at det i praksis er fast antaget, at offentligt ansatte har en videregående frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål inden for eget arbejdsområde.

Efter ombudsmandens opfattelse kan den almindelige loyalitetspligt over for arbejdsgiveren ikke begrunde en begrænsning i den ansattes ytringsfrihed, jf. FOB 1991.200.

Ombudsmanden har endvidere udtalt, at offentligt ansatte er berettiget til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden forinden at anvende de interne systemer (ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet), jf. en utrykt udtalelse af 4. juli 1995.

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter alene situationer, hvor den ansatte optræder på egne vegne. I tilfælde, hvor den ansatte optræder på ansættelsesmyndighedens vegne, kan ledelsen bestemme, om en ansat skal udtale sig og i givet fald hvordan.”

2) Fra (M) kommunikations- og informationspolitik:

”(M) udviser åbenhed og troværdighed både overfor omverdenen og overfor medarbejderne. Begåede fejl skal erkendes. Og (M) anser det for positivt, at medarbejdere ytrer sig i den offentlige debat.

[...udeladt...]

Spilleregler for ekstern kommunikation

Udtaler man sig på egne vegne, har man samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat.”

3) Fra (M) personalehåndbog:

”Ytringsfrihed

Som offentligt ansat har du som udgangspunkt samme frihed som andre til – som privatperson – at deltage i den offentlige debat. Din ytringsfrihed begrænses dog af reglerne om tavshedspligt...”

4) Fra (SI) Formidlingspolitik Pressekontakt;

”(SI) tilskynder at medarbejderne udtaler sig til pressen. God presseomtale er guld værd. Derfor skal pressen betjenes høfligt og korrekt, samtidig med at du overvejer om du vil udtale dig. Du har lov til at sige nej tak – eller henvise til en kollega.

Når du udtaler dig til pressen, er det vigtigt at være opmærksom på følgende:

Du bør straks gøre dig klart, om du udtaler dig:

- 1 som embedsmand/administrator ansat ved (SI)/(M)
- 2 som offentligt ansat forsker/ekspert som repræsentant for (SI)/(M)
- 3 som privat person

[...udeladt...]

Ad 3

Hvis du optræder som privatperson, kan du naturligvis udtale din politiske mening om ethvert emne, men vær sikker på at du i medierne kommer til at fremtræde som privatperson.

Vær opmærksom på, at du stadig er omfattet af din tjenstlige tavshedspligt”

5) Fra (SI) personalehåndbog (om retningslinjer for pressekontakt):

”Du må hellere end gerne udtale dig om din forskning

Hovedreglen er at du som medarbejder på (SI) hellere end gerne må udtale dig til pressen, ligesom du hellere end gerne må skrive kronikker, debatindlæg o.lign. Forudsætningen er blot at du holder dig til de emner du arbejder med.

[.....udeladt....]

Spørgsmål om (SI)s mere generelle forhold, politikker og strategier skal besvares af direktionen eller bestyrelsen. Men hvis du bliver spurgt om disse ting i din egenskab af medarbejder ved (SI), har du naturligvis lov at svare, så længe du udtrykkelig gør opmærksom på at du ikke udtaler dig på instituttets vegne. Det samme gælder hvis du deltager i den offentlige debat med private synspunkter på andre område.

[...udeladt...]

Du må også gerne optræde som ekspert.

....Grænsen mellem den faglige vurdering på et generelt forskningsmæssigt grundlag og dine personlige meninger kan nogle gange være svær at drage, men så meget desto vigtigere er det at du er bevidst om disse ting. Det kan være en vanskelig balancegang.”

6) Fra (SI) pressepolitik:

”Alle må udtale sig.

(SI) ser meget gerne, at ansatte udtaler sig om emner inden for eget fagområde, hvis man ved, hvad sagen drejer sig om, og hvis man kan stå inde for det, man siger....

Enhver har ret til at udtale sig som privatperson. Det gælder også om (SI). Kun hvis du som medarbejder udtaler dig om myndighedens officielle holdning, skal det på forhånd godkendes af ledelsen.”

7) Fra (A) Vejledning om Offentligt ansattes ytringsfrihed:

”Vejledning om Offentligt ansattes ytringsfrihed

Efter grundlovens § 77 er enhver berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene.

Et ofte diskuteret spørgsmål er, om der på trods af denne ytringsfrihedsbestemmelse alligevel gælder særlige begrænsninger for de omkring 800.000 offentligt ansatte med hensyn til deres private ytringer til offentligheden. Kan offentligt ansatte ikke på lige fod med andre borgere deltage i den offentlige debat om lokalpolitiske emner?

Det er dette spørgsmål, der i det efterfølgende skal søges belyst.

For at forenkle problemstillingen skal der indledningsvis gøres op med nogle forhold, der i hvert fald ikke anses for at være begrænsninger i ytringsfriheden:

1. Udtalelser for den offentlige myndighed som led i ansættelsen...[...udelades....]
2. Udtalelser i strid med tavshedspligten...[...udelades....]
3. Med hensyn til at benytte samarbejdsudvalget, forinden personalet går ud med sin kritik offentligt på et eller andet område, gælder at personalet frit kan gå til pressen uden at afvente behandling i SU-systemet. Amtet håber dog, at de ansatte er indstillet på at benytte SU-systemets muligheder.

Det efterfølgende vil herefter gå på ytringer til offentligheden for egen regning, som ikke krænker tavshedspligten.

Det centrale område er offentligt ansattes fremførelse af personlige meninger og vurderinger i den offentlige debat, f.eks. læserbreve, ”synspunkter” og interview-udtalelser.

Selvom de offentligt ansatte således utvivlsomt har ytringsfrihed, er det dog af hensyn til myndighedernes beslutningsproces og funktionsevne fundet nødvendigt at begrænse de ansattes ytringsfrihed. Ved ”funktionsevne” tænkes på den autoritet, en myndighed nødvendigvis må være i besiddelse af for at kunne fungere tilfredsstillende, og som kunne lide skade af, at myndighedens medarbejdere som privatpersoner kritiserer myndighedens initiativer. Offentlige udtalelser må ej heller kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt medarbejderne loyalt udfører de beslutninger, som kommunens politiske ledelse har truffet.

Når der i det efterfølgende tales om nogle begrænsninger, betyder dette, at overtrædelse heraf kan medføre konsekvenser i form af disciplinært ansvar eller ansættelsesretlige følger.

Begrænsninger i ytringsfriheden:

Men der er i virkeligheden kun få begrænsninger i ytringsfriheden, og begrænsningerne gælder kun ved ytringer inden for eget arbejdsområde:

Urigtige oplysninger: Man må ikke i forbindelse med en offentlig udtalelse komme med bevidst urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit tjeneste-

område (f.eks. under/overdrive antallet af patienter på venteliste til sygehusbehandling). Det samme gælder, hvis de forkerte oplysninger skyldes sjusk med hensyn til at undersøge forholdene ordentligt.

Vildledning: Man må ej heller udtale sig således, at offentligheden får det indtryk, at de faktiske forhold er anderledes, end de i virkeligheden er (f.eks. kritisere at et bestemt kulturelt tilbud ikke foreligger på en sådan måde, at læseren tror, at amtsrådet har haft en bevillingsansøgning forelagt og afslået denne, hvor sandheden er, at spørgsmålet aldrig har været behandlet).

Ledende medarbejdere: De højest placerede ansatte, som har medvirket i en sag på borgmester- eller udvalgsniveau i politisk relevante sager, må ikke i nær tidsmæssig forbindelse hermed ved offentlige udtalelser modvirke den løsning, de selv har været med til at bringe til verden. Modsat ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.

Tidspunktet for udtalelser til offentligheden: Der er snævrere adgang til at udtale sig inden, end efter en beslutning er truffet. Dette skyldes hensynet til den interne beslutningsproces.

”Mundkurvscirkulærer”:

Specielt med hensyn til de såkaldte ”mundkurvscirkulærer”, dvs. tjenstlige pålæg om tavshedspligt om alt, hvad man erfarer i tjenesten, gælder flg.:

En kommunal ledelse kan ikke vilkårligt pålægge de ansatte tavshedspligt.

Dette kan kun ske i de tilfælde, hvor forvaltningsloven og andre lovbestemmelser hjemler dette, dvs. hvis bestemte offentlige/private interesser nødvendiggør dette (f.eks. planlægningshensyn).”

8) Fra (AI) pressepolitik:

”1. Hvorfor en pressepolitik?...

- At bidrage til grundlaget for den offentlige debat

[...udeladt...]

Klinikchefer, ledende oversygeplejersker/bioanalytiker og specialeansvarlige overlæger udtaler sig om deres fagområder, og giver faktuelle oplysninger i konkrete sager. Alle har i øvrigt lov til at udtale sig under ansvar. Det skal fremgå

klart, om man i sådanne tilfælde udtaler sig som privatperson, tillidsrepræsentant, eller som repræsentant for en gruppe, f.eks. Overlægerådet, Reservelægerådet, Sygeplejefagligt Råd el.lign.”

9) Fra Hovedstadens Sygehusfællesskabs Pressepolitik og –guide:

”I relation til pressen er det H:S’ mål....

- At bidrage til grundlaget for den offentlige debat

[...udeladt...]

Såvel hospitaler som afdelinger, centre og klinikker skal stræbe efter at være aktivt informerende og fagligt debatterende. Det betyder at det enkelte hospital eller den enkelte afdeling skal søge dialog med og gennem pressen om de H:S-relevante sager fra eget arbejdsområde. Det kan eksempelvis ske gennem debatindlæg, presseudtalelser m.m.

[...udeladt...]

Alle medarbejdere har naturligvis adgang til på egne vegne at ytre sig til pressen. Men i forbindelse med presseudtalelser skal den enkelte sikre sig at det fremgår klart om vedkommende udtaler sig på egne eller institutionens vegne.”

10) Fra (K) informationspolitik:

”Tag initiativet!

(K) ønsker, at medarbejderne tager initiativer decentralt. Ledelsen ser gerne, at medarbejderne kontakter pressen eller skriver pressemeddelelser, når der sker noget nyt i deres afdeling. Ledelsen ser også gerne, at medarbejdere skriver faglige artikler til dags- og fagpressen, selvom det typiske nok vil være, at det er ledelsen, der gør det. Hvis artiklen udtrykker kommunens officielle holdning til et emne, skal den godkendes af ledelsen.”

11) Fra (K) personalehåndbog (særligt kapitel om ytringsfrihed)(gengivet i fuld længde):

”Ytringsfrihed.

Offentligt ansatte har ytringsfrihed.

Offentligt ansatte har ret til at sige eller skrive deres mening i medierne – også når det gælder forhold på deres egen arbejdsplads. De skal dog præcisere, at de ytrer sig på egne vegne og ikke på vegne af institutionen eller den myndighed, hvor de er ansat. Og så skal de respektere tavshedspligten, der hovedsageligt omhandler følsomme personoplysninger.

Retten til at ytre sig om forhold i den offentlige sektor bygger på grundprincippet om, at den offentlige sektor varetager opgaver på vegne af borgerne, hvorfor næsten al offentlig virksomhed skal foregå i fuld åbenhed.

Offentligt ansatte kan derfor på lige fod med andre deltage i den offentlige debat og behøver ikke holde sig tilbage, fordi emnet er deres egen arbejdsplads. Netop de offentligt ansatte vil ofte have en grundig indsigt i forholdene på deres arbejdsplads, som sætter dem i stand til at påpege fejl og mangler eller rette misforståelser, som flourer i offentligheden.

På den måde kan ytringsfriheden være med til at sikre, at den offentlige sektor lærer af sine egne fejl og lever op til kravet om åbenhed.

De vide rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed er ikke direkte nedfældet i en lov, men de er præciseret af Folketingets Ombudsmand i en række konkrete sager, der tager afsæt i en tolkning af grundprincipperne bag grundloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Udtalelser på egne vegne.

Når en ansat eller en gruppe af kolleger kontakter pressen, er det vigtigt at gøre opmærksom på, hvorvidt henvendelsen sker på egne vegne eller på vegne af arbejdspladsen. Eksempelvis bør en pressemeddelelse fra en gruppe medarbejdere om dårlig normering på deres afdeling ikke skrives på brevpapir med institutionens eller myndighedens logo. Pressemeddelelsen kunne i så fald blive opfattet som en officiel udmelding fra kommunen.

Når en ansat bliver kontaktet af en journalist vil det som hovedregel være uden problemer at give faktuelle oplysninger, for eksempel om antal ansatte, afdelingens økonomi, og hvad man beskæftiger sig med på stedet. Det er i forvejen fuldt offentlige oplysninger. Men efterspørger journalisten holdninger eller vurdering af forhold omkring de opgaver, som arbejdspladsen varetager, så er det vigtigt at præcisere, om man udtaler sig på egne vegne eller på vegne af institutionen eller myndigheden.

Udtalelser på vegne af arbejdspladsen er som regel forbeholdt ledelsen og bestemte medarbejdere, der på forhånd har fået kompetence til at udtale sig.

God idé at orientere ledelsen.

Før en ansat eller en gruppe af kolleger udtaler sig til pressen eller skriver et debatindlæg om forhold på arbejdspladsen, vil det ofte være en god idé at orientere ledelsen, også selvom det ikke må være et krav på en offentlig arbejdsplads.

Det vil i de fleste tilfælde være helt rimeligt, at ledelsen på forhånd er blevet gjort bekendt med den kritik eller de forslag til forandring, som en eller flere ansatte går til pressen med. På samme måde vil det ofte være en god idé at have orienteret sine kolleger, før man som enkeltperson går til pressen med kritik af forhold på arbejdspladsen.

Fakta skal være korrekte.

Når offentligt ansatte skriver eller udtaler sig til medierne, er det vigtigt, at de faktuelle oplysninger i udmeldingen er korrekte, hvilke Folketingets Ombudsmand har pointeret i en konkret sag. Det gælder vel at mærke de faktuelle oplysninger, som vi forventer at de ansatte kender til. En ledelse kan med rette kritisere medarbejdere for at have meldt ud, at der er en overarbejdsbukkel på to år, hvis den reelt kun er på tre måneder.

Kravet om at være præcis skyldes blandt andet, at et indlæg om den offentlige sektor skrevet af en, der selv er ansat på arbejdspladsen, vil blive opfattet som meget troværdigt.

Tillidsfolk skal samarbejde.

For en tillidsrepræsentant eller et medlem af et samarbejdsudvalg gælder der ikke særlige begrænsninger af ytringsfriheden. Men tillidsvalgte nyder større beskyttelse i ansættelsen og har forpligtet sig til at bidrage til et godt samarbejde med ledelsen. Derfor vil tillidsvalgte i højere grad end kollegerne være underlagt en forventning om at fremføre eventuel kritik i de interne samarbejdsorganer, før de går til pressen.

Grænser for topledere.

Offentlige ledere har også ytringsfrihed, men de er samtidig bundet af en loyalitetspligt. Ledere af folkeskoler, børnehaver, plejehjem og lignende har ret til offentligt at påpege konsekvensen af nedskæringer, kritisere topledelsen for manglende opbakning eller lignende. Blot deres udtalelser ikke er om beslutninger, som de selv har været med til at tage.

Loyalitetsforpligtelsen gælder derfor især topledere, der ikke risikofrit kan udtale kritik i pressen af beslutninger, som de selv har været involveret i. Politikere og chefkolleger må kunne regne med, at topledere bakker op om de beslutninger, som bliver taget.

Tavshedspligten sætter grænser.

Offentligt ansattes ytringsfrihed er begrænset af tavshedspligten, der primært skal beskytte enkeltpersoner mod, at følsomme oplysninger om dem bliver givet videre til andre borgere og myndigheder.

Mere konkret betyder det, at oplysninger om religiøse, seksuelle, strafbare, politiske, økonomiske og forretningsmæssige forhold, samt oplysninger om væsentlige sociale problemer, ikke må videregives til hverken andre personer eller myndigheder.

Tavshedspligten gælder alle med tilknytning til den offentlige sektor. Altså både ansatte, elever, praktikanter, politikere, konsulenter og medlemmer af brugerbestyrelser. Og tavshedspligten bortfalder ikke ved ophør af et ansættelsesforhold, men gælder evigt.”

12) Fra (K) bilag til presse- og mediepolitikken

”Rollefordeling ved håndtering af pressen

...Henvendelser fra pressen vedrørende konkrete sager kan/bør normalt drøftes med forvaltningens ledelse. Den enkelte medarbejders formelle ytringsfrihed er hermed på ingen måde tilsidesat. Efterspørger en journalist holdninger eller vurderinger af forhold omkring de opgaver, arbejdspladsen varetager, er det vigtigt at præcisere, om man udtaler sig på egne vegne eller på (K)s vegne.

[...udeladt...]

Ytringsfrihed

Offentligt ansatte har som alle andre ytringsfrihed og må derfor gerne sige og skrive deres mening i medierne – også når det gælder forhold på egen arbejdsplads. Man skal blot gøre opmærksom på, at man taler på egne vegne og ikke som (K)s repræsentant – og så skal man naturligvis respektere tavshedspligten.

Udtaler man sig i offentlige forsamlinger eller til journalister er det vigtigt, hvis der kan opstå tvivl, at man gør opmærksom på, hvornår man udtaler sig som privatperson og hvornår man udtaler sig som repræsentant for (K).

Offentlige ledere har også ytringsfrihed, men de er samtidig bundet af en loyalitetspligt. Generelt skal ledere være opmærksomme på, at der er snævrere rammer for at udtale sig vedrørende beslutninger, hvor de selv i kraft af deres arbejde har været eller er aktivt medvirkende i beslutningsprocessen. Under alle omstændigheder skal det klart fremgå, om de taler på egne vegne og ikke på (K)s vegne.

I øvrigt skal der henvises til (K)s overordnede personalepolitik for så vidt angår ledelse og samarbejde, hvor det bl.a. fremgår

- at ledere ved (K) fremstår som kommunalbestyrelsens repræsentanter på det enkelte tjenestested, og
- at ledere ved (K) forudsættes at have forståelse for og respekt for de særlige arbejdsvilkår og den særlige dialog, der karakteriserer en politisk ledet organisation, herunder vedkender sig det særlige ansvar for at formidle og gennemføre kommunalbestyrelsens beslutninger i forhold til brugere og medarbejdere.

Der kan være begrænsninger i chefgruppe og lederes ytringsfrihed, men for alle gælder det om personligt at forholde sig til de eventuelle konflikter, der måtte være mellem at ytre sin mening om det, der foregår på arbejdspladsen og ens loyalitet overfor (K).”

13) Fra (K) personalehåndbog:

”Ytringsfrihed

Ansatte i (K) har som alle andre borgere adgang til at give udtryk for deres personlige holdninger i den offentlige debat.

Det er meget vigtigt, at den der ytrer sig, gør sig klart og også tilkendegiver, om vedkommende udtaler sig på egne vegne eller på kommunens vegne.

Hvis ansatte ytrer sig om interne forhold i kommunen må det ske på en sådan måde, at det ikke strider mod den loyalitetsforpligtelse, alle ansatte har i et ansættelsesforhold.....”

14) Fra (K) retningslinier for ansatte om ytringsfrihed, udtaleret, aktindsigt og registerindsigt:

”(K) vil gerne fremtræde som en åben, serviceorienteret og troværdig organisation.

Her forklares (K)s retningslinier om YTRINGSFRIHED,.....Der er ikke tale om præcise regler, og det er derfor vigtigt at du i den konkrete situation har situationsfornemmelse og bruger din sunde fornuft.

Det betyder ordene:

YTRINGSFRIHED er spørgsmålet om retten til at ytre sig på egne vegne.

UDTALERET er spørgsmålet om retten til at udtale sig på kommunens (forvaltningens/afdelingens/institutionens) vegne.

[...udeladt...]

YTRINGSFRIHED...

til at "offentliggøre sine tanker på tryk, i skrift og tale" har enhver – under ansvar ved domstolene.

Denne ret har ansatte ved (K) naturligvis også, nemlig retten til at ytre sig på egne vegne, dvs. som private personer at deltage i den offentlige debat, måske med kritiske meninger og synspunkter.

Dog kan hensynet til kommunens interne beslutningsproces i særlige tilfælde begrænse den ansattes ytringsfrihed, f.eks. hvis det drejer sig om ens eget arbejdsområde, og pågældende har været inddraget i sagsbehandlingen af den konkrete sag.

Man kan heller ikke ytre sig, når man har tavshedspligt vedr. fortrolige oplysninger i en sag, f.eks. oplysninger om helt private forhold (seksualliv, alkoholmisbrug mv.).

Men kun tungtvejende grunde som disse kan begrænse den ansattes ytringsfrihed."

15) Fra (K) om ansattes ytringsfrihed og oplysningspligt:

"Ytringsfrihed

Ansatte i (K) har ytringsfrihed som alle andre offentligt ansatte i Danmark. Det indebærer, at de som privatpersoner kan fremsætte de samme bemærkninger – og som udgangspunkt om samme forhold, som hvis de ikke var offentligt ansatte. Det betyder også, at de kan fremsætte bemærkninger om verserende kommunale sager og forhold på deres arbejdsplads. Det antages, at der gælder en begrænsning i ytringsfriheden i forhold til højtstående embedsmænd og medarbejdere i særligt politisk betroede stillinger. Man kan afgrænse dette negativt ved at sige, at denne helt særlige undtagelsesbestemmelse næppe kan tænkes bragt i kraft uden for direktionen og medarbejdere i borgmestersekretariatet.

Lydighedspligt

[...udelades...]

Loyalitetspligt

Offentligt ansatte har som udgangspunkt den samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat, jf. ovenfor.

Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været – eller er aktivt medvirkende i myndighedens

beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutninger.

Tavshedspligt

[...udelades....]

Ytringspligt

Hvis en offentligt ansat får en tjenestebefaling fra en overordnet, der er åbenbar og klart ulovlig, har den ansatte pligt til at sige fra og reagere med det formål, at den ikke bliver udført. Hvis det ikke sker pådrager den ansatte sig et medansvar. Hvis der kun er begrundet tvivl om, at ordren er lovlige, vil den ansatte normalt være forpligtet til at gøre den overordnede opmærksom på, at der kan være tvivl om lovligheden – og hvorfor.

Hvad gør vi i (K)?

På grund af de særlige pligter, der påhviler offentligt ansatte, kan der i nogle tilfælde opstå tvivl og usikkerhed blandt kommunens ansatte om, hvor vidt man som ansat må udtale sig om forhold man har fået kendskab til på sin arbejdsplads eller ikke.

Derfor skal det for den gode ordens skyld straks slås fast, at ansatte i (K) har adgang til at deltage i den offentlige debat om kommunale forhold og forhold på egen arbejdsplads, indenfor de rammer, der er beskrevet ovenfor.

Sideløbende eller som alternativ mulighed kan ansatte vælge at få deres synspunkter frem gennem det interne TR, SU eller ledelsessystem.

Et enigt CHSU anbefaler, at ansatte der ønsker at få bragt oplysninger eller deres meninger om kommunale forhold frem til debat – det kan være kommunale forhold i almindelighed eller konkrete forhold på deres arbejdsplads – benytter det interne TR, SU eller ledelsessystem til formålet inden de eventuelt går ud i offentligheden. CHSU anbefaler denne fremgangsmåde for at beskytte kommunens ansatte imod uden at ville det, at få bragt sig selv og deres arbejdsplads i offentlighedens søgelys.

CHSU henstiller til kommunens ansatte, at de orienterer deres nærmeste leder, dennes overordnede eller deres TR, hvis de får kendskab til uregelmæssigheder på deres arbejdsplads.

Tvivelsspørgsmål generelt om ytringsfrihed og oplysningspligt foreslås drøftet i de lokale samarbejdsudvalg. Enkelttilfælde anbefales drøftet med nærmeste leder og/eller TR.”

16) Fra (K) Kommunikationspolitik om dialog og åbenhed:

”Ytringsfrihed og tavshedspligt – sådan gør vi

Overalt i (K) skal vi forvente af hinanden, at vi kan tale åbent og ærligt om tingene, og at vi er konstruktive, når vi omgås hinanden, hvad enten vi roser eller giver relevant kritik. De følgende rettigheder skal læses med disse værdier fra personalepolitikken in mente.

Når du udtaler dig som privatperson

Når du udtaler dig på egne vegne, har du som offentlig ansat samme rettigheder som andre borgere i Danmark. Du har ret til at sige din mening, og det gælder også om ting, der vedrører dit job i (K). Du kan skrive læserbreve og artikler, og du kan udtale dig helt frit til pressen, når blot du klart markerer, at du udtaler dig som privatperson. Det gælder også inden for dit eget fagområde, hvor du kan udtrykke egne vurderinger og holdninger, om de så er nok så meget i strid med kommunens politik eller administrative praksis. Du er også omfattet af Grundlovens § 77, hvor det hedder, at:

”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 indføres på ny indføres.”

Denne ret blev indskærpet af Folketingets ombudsmand i 1991:

”Den almindelige loyalitet, man som ansat i en kommune eller anden offentlig myndighed skylder sin arbejdsgiver, kan ikke begrunde, at myndigheden søger at begrænse de ytringer, som den ansatte fremkommer med uden for tjenesten (...) uanset om der er tale om udtalelser, der er stærkt kritiske over for den pågældende myndighed.”

Loyalitet

Ombudsmanden anser det for givet, at man som medarbejder i en kommune skylder sin arbejdsgiver almindelig loyalitet. I (K)s personalepolitik formuleres det sådan:

”Vi er loyale over for politikernes beslutninger og overfor hinanden”.

Desuden skal alle medarbejdere bidrage til et godt psykisk arbejdsmiljø. Det betyder at vi både har et ansvar overfor (K) og samtidig en ret – ja faktisk en pligt – til at gøre opmærksom på ting, som vi synes er forkerte. Hvordan du forholder dig i den konkrete situation, hvor du har en kritik, som du vil frem med, kan der ikke gives faste anvisninger på. Men det vil som regel være naturligt først at rejse kritikken på arbejdspladsen, før du går til pressen.

Når du udtaler dig på (K)s vegne

[...udeladt....]...når du udtaler dig på kommunens vegne, så er du loyal over for sagen. Hovedreglen er, at du ikke udtaler dig offentligt som privatperson, når du er på arbejde.

Tavshedspligt

Der er nogle begrænsninger for hvilke oplysninger, du må give, når du udtaler dig på både egne og kommunens vegne.....[...udeladt...]

Ingen ”mundkurv”

Tavshedspligt er en juridisk størrelse. Din chef kan ikke beordre tavshedspligt eller give dig ”mundkurv” på, når det drejer sig om din ret til at ytre dig som privatperson. Gå til din leder og tillidsrepræsentant, hvis du er i tvivl i et konkret tilfælde.

[...udeladt...]

17) Fra (K) informationspolitik:

”Medarbejdernes rettigheder og pligter

[...udeladt...]

Ytringsfrihed

Offentligt ansatte har samme ytringsfrihed som alle andre. Det vil sige, du kan udtale dig til pressen som privatperson. Du skal overholde reglerne om tavshedspligt (forvaltningsloven, se side...). Desuden skal du overveje din loyalitetspligt over for arbejdsgiveren.

Som rettesnor om loyalitetspligten kan blot peges på, at loyalitetspligten er større, jo tættere medarbejderen er placeret på det politiske beslutningsniveau – kommunaldirektøren har for eksempel større loyalitetspligt over for byrådets beslutninger end en dagplejer har.”

18) Fra (K) Tilkendegivelse til ansatte omkring ytringsfrihed:

” Tilkendegivelse til ansatte omkring ytringsfrihed

(K) har en pressepolitik med retningslinier for, hvem der må udtale sig til medierne på vegne af (K)....[...udeladt.....]

Pressepolitikken regulerer helt bevidst ikke ansattes private og grundlovssikrede ytringsfrihed. Den blander (K) sig principielt ikke i. Her følger vi gældende lovgivning, og kender de mange afgørelser i konkrete sager fra Folketingets Ombudsmand. Efter min opfattelse, vil vi kun blande os i en ansats private ytringsfrihed, hvis ytringerne bryder tavshedspligten og/eller loyalitetspligten. I praksis betyder det, at ansatte som privatpersoner har meget frie rammer til at ytre sig i den

offentlige debat, herunder også til at fremsætte kritiske meninger og synspunkter om egen arbejdsplads i f.eks. læserbreve, artikler og interviews.

Det er klart at udtalelser om kritiske forhold på den arbejdsplads, hvor medarbejderen er ansat, kan give anledning til konflikter mellem den ansatte og arbejdspladsen. Men jeg vil gå ud fra, at (K) vil forholde sig til en evt. konflikt med baggrund i en række udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, som slår fast:

- At der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.
- At ledelsen ikke kan pålægge en medarbejder tavshedspligt om andet end det, der i forvejen i lovgivningen er omfattet af tavshedspligten. Det vil sige, at ledelsen ikke kan pålægge en medarbejder tavshedspligt af hensyn til samarbejdsforholdet mellem ansat og ledelse eller tavshedspligt af hensyn til interne forhold, med mindre disse forhold er omfattet af tavshedspligt efter loven.[1]
- At ledelsen ikke kan kræve, at en medarbejder skal orientere ledelsen om kritiske forhold, før medarbejderen gør brug af sin ytringsfrihed og f.eks. bruger medierne til at gøre opmærksom på forholdene.
- At det i de fleste tilfælde vil være rimeligt, at ledelsen på forhånd er blevet gjort bekendt med den kritik eller de forslag til forandring, som en eller flere ansatte går til medierne med, MEN det begrænser ikke medarbejderens ret til at vælge at fremføre kritikken offentligt.[2]
- At ledelsen godt kan give udtryk for – og anbefale – at den har en forventning om at medarbejdere – og tillidsvalgte medarbejdere i særdeleshed – fremfører evt. kritik via de interne samarbejdsorganisationer eller interne systemer, blot ledelsen samtidig gør opmærksom på, at det ikke begrænser medarbejderens ret til at vælge at fremføre kritikken offentligt.[3]
- At de ansattes almindelige forpligtelser til at gøre ledelsen opmærksom på problemer således ikke i sig selv begrænser de ansattes ret til ytringsfrihed.
 - Hvis f.eks. en ansat på et sent tidspunkt gennem brug af sin ret til ytringsfrihed gør offentligt opmærksom på problemer på arbejdspladsen, kan ledelsen efter omstændighederne kritisere medarbejderen for ikke på et tidligere tidspunkt at have gjort ledelsen bekendt med problemerne, men ledelsen kan ikke kritisere medarbejderen for at have benyttet sin ytringsfrihed.[4]
 - Hvis en medarbejder på et tidligt tidspunkt gennem brug af sin ret til ytringsfrihed – i stedet for at benytte tillidsmands- eller ledelsessystemet – gør offentligt opmærksom på problemer på arbejdspladsen, kan ledelsen hverken kritisere medarbejderen for ikke særskilt at have gjort ledelsen opmærksom på problemerne eller for at have benyttet sig af sin ret til ytringsfrihed.[5]
- At fejlagtige udtalelser fra en medarbejder ikke kan bruges til at begrænse medarbejderens ret til at fremsætte ytringerne. De fejlagtige oplysninger kan i stedet berigtiges eller korrigeres af ledelsen. Er de fejlagtige ytringer fremsat bevidst eller ved grov uagtsomhed, kan de dog være retsstridige.[6]
- At lovligt fremsatte udtalelser ikke kan bruges som argument for anvendelsen af negative ledelsesbeføjelser og dermed heller ikke kan få disciplinære følger

for medarbejderen. Der kan imidlertid være opstået samarbejdsproblemer i kølvandet på de fremsatte ytringer og holdninger, og disse problemer kan være argument for anvendelse af f.eks. advarsler, fritagelse for tjeneste, overflytning til andet arbejde og i sidste ende afskedigelse. En medarbejder kan således ikke afskediges på grund af sine holdninger eller udtalelser som privatperson. Derimod kan afskedigelse komme på tale på grund af følgerne af lovligt fremsatte ytringer. F.eks. hvis de fremsatte ytringer og holdninger medfører, at der er opstået mistillid til medarbejderen i den konkrete stilling, og at det er umuligt at genetablere den fornødne tillid. Dette kræver imidlertid et særligt sikkert bevisgrundlag og dokumentation.[7]

[1] Folketingets Ombudsmands beretning 2001, s. 574ff.

[2] Folketingets Ombudsmands beretning 1995, s. 422ff.

[3] Folketingets Ombudsmands beretning 1995, s. 422ff.

[4] Folketingets Ombudsmands beretning 1999, s. 524ff.

[5] Folketingets Ombudsmands beretning 1999, s. 524ff.

[6] Folketingets Ombudsmands beretning 1999, s. 536ff.

[7] Folketingets Ombudsmands beretning 2001, s. 552ff.

Personaleafdelingen”

Udvalgets forslag til vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Indledning

Demokrati og åbenhed er grundlæggende værdier i den offentlige sektor, og det er derfor både naturligt og nyttigt, at offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed og deltager i den offentlige debat med viden og synspunkter.

Det har imidlertid i praksis vist sig, at der på offentlige arbejdspladser kan være noget forskellige opfattelser og udlægninger af, hvilke retlige rammer der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, hvilket har givet anledning til en vis usikkerhed blandt såvel ledere som medarbejdere.

Denne vejledning har derfor til formål at tilvejebringe grundlæggende information om rammerne for ytringsfrihed for alle offentligt ansatte – både ledere og medarbejdere.

Vejledningen indeholder således en beskrivelse af gældende ret på området og nogle gode råd. Vejledningen kan tjene dels som en overskuelig guide for de enkelte ledere og medarbejdere i konkrete situationer, dels som inspiration til en generel fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat og til, hvordan man på den enkelte arbejdsplads kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.

Det sidste kan for eksempel ske i forbindelse med drøftelse og gennemførelse af personale- og ledelsespolitikker.

Samtidig vil vejledningen kunne indgå ved seminarer, kurser eller andre arrangementer, der afholdes af arbejdsgiver- og/eller personaleorganisationer mv.

Retsgrundlaget - Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Offentligt ansatte er som alle andre borgere omfattet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Grundlovens § 77 bestemmer, at *”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”*.

Bestemmelsen beskytter som udgangspunkt alle former for ytringer – det være sig faglige beskrivelser og synspunkter, ytringer der udtrykker en politisk holdning, gengivelse af faktiske forhold, praktiske anvisninger osv. Den beskytter endvidere enhver form for formidling af ytringer – det være sig i tekst, tale, billeder, billedsprog mv., og i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, kunstneriske udtryksformer osv.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Det vil sige, at der ikke må fastsættes regler om, at der forud for en offentliggørelse af ytringer skal indhentes tilladelse, ligesom der heller ikke må lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Borgernes, herunder de offentligt ansattes, ytringsfrihed er endvidere beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, der bestemmer at: *”Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser....”*.

Offentligt ansatte er som alle andre borgere undergivet visse begrænsninger i ytringsfriheden og må således ikke fremsætte freds- og ærekrænkende udtalelser. Herudover er offentligt ansatte begrænset af reglerne om tavshedspligt, der betyder, at man ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger. Bestemmelserne herom findes i straffeloven og forvaltningsloven.

Gennem praksis, herunder i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, er det endvidere fastslået, at hensynet til offentlige myndigheders in-

terne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan medføre begrænsninger i offentligt ansattes frihed til at ytre sig om eget arbejdsområde.

Nærmere om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Som offentligt ansat er man som alle andre borgere beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat *ytrer sig på egne vegne*. Ledelsen kan således fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Når man derimod ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på egne vegne.

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for ansættelsesmyndighedens synspunkter, skal man i forbindelse med ytringer vedrørende ens eget arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Udgangspunktet er, at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne. Offentligt ansatte har således en udstrakt ytringsfrihed.

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden.

Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbage-

holdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have en større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse, og vil således ikke omfatte offentligt ansatte, hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere.

Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Det ligger fast, at en offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at anvende de interne systemer, så som ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet. I en række tilfælde vil det dog – bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen – kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer.

Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet

Som nævnt ovenfor gælder der visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Dels må offentligt ansatte ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Dels er centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen undergivet visse begrænsninger med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører deres eget arbejdsområde.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed

Når en lovlig ytring er fremsat

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Ytringen kan heller ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender de såkaldte ”negative ledelsesreaktioner”. En lovlig ytring kan derfor ikke i sig selv føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, som for eksempel ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for ”negative ledelsesreaktioner”. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på kravene til kvalifikation og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. Og ledelsen skal samtidig have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads

Begreber som åbenhed, gennemsigtighed og troværdighed er væsentlige værdier i den offentlige forvaltning. Det er derfor naturligt, at offentligt ansatte, der har en grundig indsigt i og interesserer sig for forholdene inden for deres egne arbejdsområder, også bidrager med deres viden og synspunkter i den offentlige debat. Ytringsfriheden sikrer, at offentligt ansatte har en vidtgående ret til at deltage i den offentlige debat om forholdene på egne arbejdsområder.

Men debat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er både legitimt og velset, at man viser interesse for og debatterer arbejdspladsens forhold. 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.

Det kan derfor anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for en konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.

