



Specifikke sagsområder

Offentlig personaleret (1)

Digitalisering og IT (2)

Teknik og Miljø (1)

Offentlighed (2)

30.10.2017 | Offentlighed

Aktindsigt i navne på medarbejdere

Navne på offentligt ansatte kan som udgangspunkt ikke tilbageholdes i forbindelse

30.10.2017 | Digitalisering og IT

Generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer

Forvaltningsretlige regler og principper gælder, uanset om sagsbehandlingen

30.10.2017 | Offentlig personaleret

Offentligt ansattes ytringsfrihed

Offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den

30.10.2017 | Teknik og Miljø

30.10.2017 | Digitalisering og IT

30.10.2017 | Offentlighed



Indholdsfortegnelse: Offentligt ansattes ytringsfrihed

1.	Oversigt
2.	Hvilke former for ytringer er beskyttet?
3.	Beskyttelsen af ytringsfriheden
4.	Begrænsninger i ytringsfriheden
5.	Ledelsens reaktionsmuligheder
6.	Typiske fejl
7.	Væsentlige pointer

Offentligt ansattes ytringsfrihed

overblik #17

Offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed. Det betyder, at de på egne vegne kan deltage i den offentlige debat og fremføre personlige meninger og synspunkter.

Det gælder også, når man som offentligt ansat udtaler sig kritisk om ens eget arbejdsområde. Men beskyttelsen gælder ikke, når man udtaler sig på myndighedens vegne. Her er det ledelsen, som beslutter, hvem der må udtale sig, og hvad de må sige.

Offentligt ansatte er desuden - ligesom alle andre borgere - underlagt visse begrænsninger i deres ytringsfrihed.

Det er vigtigt at kende disse begrænsninger og dermed rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Krænkelser af ytringsfriheden for offentligt ansatte går ud over både den enkelte ansatte og offentlighedens viden om de reelle forhold i myndighederne.

Det er rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed, som er behandlet i dette overblik.

Gymnasium handlede i strid med rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

En gymnasielærer sendte en e-mail til medlemmer af Folketingets Finansudvalg, hvor han kritiserede gymnasiets ledelse for nogle økonomiske dispositioner i forbindelse med et planlagt byggeri. E-mailen blev sendt, dagen inden Finansudvalget skulle tage stilling til en ekstraordinær bevilling til gymnasieskolens byggeri.

Gymnasiet afskedigede ham for ”bevidst illoyal optræden”. Gymnasiet udsendte desuden et orienteringsbrev til samtlige medarbejdere om, at det kunne være i strid med loyalitetspligten, hvis lærerne offentligt ytrede uenighed i skolens økonomiske dispositioner, og gymnasieskolens næstformand udtalte i et interview, at det var vigtigt, at de ansatte først rejste en eventuel kritik i de interne systemer.

Ombudsmanden anså afskedigelsen for at være særdeles kritisabel. Han udtalte bl.a., at gymnasielærerens e-mail lå klart inden for rammerne af ytringsfriheden, og at skolens generelle orienteringsbrev til samtlige medarbejdere var misvisende i forhold til de regler, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed. Udtalelsen om, at kritik først skal rejses internt, var også misvisende, idet de ansatte altid har ret til at fremføre kritik offentligt uden at anvende de interne systemer på arbejdspladsen.

FOB 2016-37

1 Oversigt

Offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed og har som udgangspunkt ret til på egne vegne at deltage i den offentlige debat og fremføre personlige meninger og synspunkter – også om emner, der vedrører deres arbejdsområde. I afsnit 2 er det beskrevet, hvilke former for ytringer der er beskyttet, og de nærmere regler om beskyttelse af ytringsfriheden gennemgås i afsnit 3.

I afsnit 4 beskrives de begrænsninger, der gælder for ytringsfriheden. Offentligt ansattes ytringer må f.eks. ikke være i strid med straffelovens bestemmelser, herunder reglerne om tavshedspligt. En offentligt ansat må heller ikke udtrykke sig i urimeligt grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om arbejdspladsen. Herudover kan der gælde en særlig begrænsning for centralt placerede ansatte, der selv har deltaget i beslutningsprocessen eller rådgivet beslutningstagerne.

Ledelsens reaktionsmuligheder beskrives i afsnit 5. Først beskrives reaktionsmulighederne over for den enkelte ansatte, der har fremført en ytring. Dernæst beskrives ledelsens muligheder for at tage til genmæle over for kritik i forhold til arbejdspladsen og offentligheden samt ledelsens ansvar for at informere de ansatte om deres ytringsfrihed.

Det bemærkes, at det alene er de generelle regler om offentligt ansattes ytringsfrihed, der er beskrevet i det følgende. Spørgsmål om offentligt ansattes såkaldte ”meddeleret” og ”whistleblowing” behandles således ikke i denne sammenhæng.

2 Hvilke former for ytringer er beskyttet?

2.1. Offentligt ansatte

Ved ”offentligt ansatte” forstås personer, der er ansat i myndigheder, institutioner mv., der er omfattet af den offentlige forvaltning, sådan som den er afgrænset i forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, og offentlighedslovens § 2.

Kerneområdet for den offentlige forvaltning er myndigheder, der hører til den statslige, regionale eller kommunale forvaltning, uanset om der er tale om almindelige myndigheder, 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 myndigheder. Det betyder også, at beskyttelsen af ytringsfriheden for de ansatte ændrer sig, når en offentlig institution privatiseres.

2.2. Ytringer på egne vegne

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når den ansatte ytrer sig på *egne* vegne (private ytringer) i modsætning til ytringer fremsat på *myndighedens* vegne. Beskyttelsen af ytringsfriheden gælder desuden ytringer på vegne af andre, f.eks. tillidsrepræsentantens ytringer på vegne af en medarbejdergruppe.

Ytringsfriheden ved private ytringer gælder også, når den ansatte ytrer sig om sit eget arbejdsområde.

Når en ansat ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at den ansatte indhenter forudgående tilladelse til at ytre sig. Ledelsen kan heller ikke kræve at blive orienteret (efterfølgende) om den ansattes private ytringer.

Ved ytringer på myndighedens vegne kan ledelsen på en offentlig arbejdsplads derimod fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og hvad de må sige. Ledelsen kan desuden udstikke kommandoveje for de ansattes ytringer som led i tjenesten.

En overlæges tjenstlige henholdsvis private ytringer

En overlæge medvirkede i et *dokumentarprogram* i TV om behandlingen af en bestemt type patienter. Efter udsendelsen viste sygehusledelsen ham et udkast til en pressemeddelelse, hvori han bl.a. skulle citeres for at sige, at en konkret patient, som havde deltaget i dokumentarprogrammet, var blevet behandlet fagligt forsvarligt. Overlægen ville ikke medvirke til pressemeddelelsen. Efterfølgende sagde overlægen i et *nyhedsindslag* i TV, at han – på grund af den manglende deltagelse i pressemeddelelsen – var bekymret for sit ansættelsesforhold. Sygehusledelsen gav overlægen en skriftlig irettesættelse, fordi han ikke havde underrettet ledelsen om deltagelsen i nyhedsindslaget.

Ombudsmanden lagde til grund, at overlægens ytringer under *dokumentarprogrammet* var fremsat som led i tjenesten og derfor *ikke* var omfattet af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Det var heller ikke i strid med ytringsfriheden, at ledelsen forelagde en pressemeddelelse med det ønskede indhold for overlægen.

Ombudsmanden lagde desuden til grund, at overlægens ytringer i *nyhedsindslaget* måtte anses for private ytringer om overlægens personlige ansættelsesretlige situation. Ytringerne var dermed *omfattet* af offentligt ansattes ytringsfrihed. Derfor var irettesættelsen uberettiget. Myndighederne kan nemlig som nævnt ikke begrænse eller betinge ytringsfriheden af, at den ansatte orienterer ledelsen om sine private ytringer, hverken før eller efter de er fremsat.

FOB 05.547

Der kan i nogle tilfælde være behov for, at en ansat præciserer, at han eller hun ytrer sig på egne vegne. Det kan f.eks. være relevant, hvis den ansatte benytter sig af arbejdspladsens e-mailadresse eller tjenstlige påklædning, og der således er risiko for, at modtageren vil kunne opfatte ytringen som udtryk for myndighedens synspunkt.

Arbejdspladsens e-mailadresse blev benyttet til privat ytring

En bibliotekar havde benyttet arbejdspladsens e-mailadresse til at udsende en privat e-mail. I indledningen af e-mailen havde bibliotekaren skrevet: "Dette er ikke en officiel mail fra biblioteket, men en personlig mail fra mig til jer ... en række af mine personlige venner og bekendte fra byen..." I lyset af denne udtrykkelige og utvetydige understregning af, at der var tale om en personlig e-mail, var ombudsmanden uenig med kommunen i, at e-mailen kunne opfattes som en ytring på kommunens vegne.

FOB 2009 20-1

Se også Ugeskrift for Retsvæsen U 1998.894 H, hvor Højesteret lagde til grund, at en præst havde været forpligtet til at efterkomme et pålæg fra biskoppen om ikke at anvende sin præstekjole i forbindelse med sin private deltagelse i demonstrationer mod fri abort. Pålægget indeholdt ikke et forbud mod at deltage i demonstrationer, men alene et påbud om ikke at bære præstekjole i sådanne sammenhænge. Begrundelsen var, at brugen af præstekjole gav indtryk af, at præsten udtalte sig på kirkens vegne.

Betjents udtalelser til avis fremstod som fremsat på politiets vegne og ikke på egne vegne

En lokal politibetjent havde udtalt sig til en avis om effekten af politiets nyligt indførte døgnbemandingsordning i et nærmere bestemt område (område Y). Den ansatte var citeret i avisen som ”betjent i område Y”.

Ombudsmanden var enig med politiet og Rigspolitiet i, at citatet i avisen mest nærliggende måtte forstås sådan, at betjentens udtalelser var fremsat på politiets vegne. Ombudsmanden lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at politibetjenten havde udtalt sig om baggrunden for, at den aktive tjeneste i den nye ordning lå i dagtimerne. Ombudsmanden tillagde det også en vis betydning, at artiklens hovedtema var effekten af den nye ordning i lokalsamfundet.

Ombudsmanden var desuden enig i Rigspolitiets bemærkning om, at politibetjenten i den pågældende situation havde en forpligtelse til at sikre, at udtalelsen fremstod som afgivet på betjentens egne vegne. Ombudsmanden lagde i den forbindelse til grund, at betjenten ikke i forbindelse med sine udtalelser til avisen rent faktisk orienterede avisen om, at han udtalte sig på egne vegne og ikke på politiets vegne.

På den baggrund, og fordi betjenten ikke havde indhentet en forudgående tilladelse til at udtale sig på politiets vegne, kunne ombudsmanden ikke kritisere, at betjenten var blevet indkaldt til tjenstlig samtale.

FOB 2018-20

Omvendt vil der som udgangspunkt ikke være et behov for præcisering, hvis den ansatte fremsætter sine private ytringer på de *sociale medier*. Tværtimod vil den typiske karakter og det typiske indhold af sådanne ytringer – og selve anvendelsen af sociale medier som kommunikationsform – normalt tale imod, at udtalelserne kan opfattes som udtryk for myndighedens synspunkter.

Se FOB 2017-1, hvor en ansat i en kommune skrev nogle grove kommentarer om kommunens direktør på sin Facebook-side, hvilke blev anset for private ytringer, og tilsvarende FOB 2018-8, hvor en ansat via sin private Facebook-profil kritiserede sin arbejdsgiver.

3 Beskyttelsen af ytringsfriheden

Grundlovens § 77 bestemmer, at *alle* borgere i Danmark har ytringsfrihed. Bestemmelsen gælder enhver, også offentligt ansatte.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod censur og andre forebyggende foranstaltninger. Den hindrer, at en offentlig arbejdsgiver f.eks. kan pålægge en ansat at indhente forudgående tilladelse fra myndigheden til et privat indlæg i den offentlige debat.

Som udgangspunkt beskytter bestemmelsen alle former for ytringer. Det vil sige alt fra faglige beskrivelser og synspunkter til politiske holdninger. Det gælder, uanset om ytringerne er fremsat i tekst, tale eller billeder, og om de er fremsat i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, indlæg på de sociale medier, kunstneriske udtryksformer eller andet.

Ledelsesreaktion i strid med censurforbuddet

En nyhedsvært ved DR havde fået offentliggjort en religionskritisk kronik i en avis. Nyhedsværten blev efterfølgende indkaldt til en tjenstlig samtale og fik bl.a. et påbud om, at hvis han fremover ville fremføre sine private holdninger i det offentlige rum, skulle han forinden indhente tilladelse fra sin nærmeste chef. Ombudsmanden anså censurforanstaltningen for grundlovsstridig og særdeles kritisabel.

FOB 2014-12

Ytringsfriheden er også beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Det fremgår af bestemmelsen, at *enhver* har ret til ytringsfrihed, og bestemmelsen gælder således også for offentligt ansatte.

EU's charter om grundlæggende rettigheder indeholder i artikel 11 en beskyttelse af ytringsfriheden, som svarer til beskyttelsen i artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

4 Begrænsninger i ytringsfriheden

4.1. Reglerne om tavshedspligt

Offentligt ansattes ytringsfrihed er begrænset af reglerne om tavshedspligt. Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke ytre sig om oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten.

Hovedbestemmelsen om tavshedspligt findes i straffelovens § 152. Det fremgår heraf, at tavshedspligten kun omfatter *fortrolige* oplysninger, som den ansatte har fået kendskab til via sit arbejde. En oplysning er efter bestemmelsen 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.

Fortrolige oplysninger kan f.eks. være oplysninger om enkeltpersoners private forhold, det offentliges økonomiske interesser eller hensynet til en myndigheds interne beslutningsproces.

Oplysninger om enkeltpersoners private forhold skal angå *bestemte* personer for at være omfattet af tavshedspligt. Videregivelse af sådanne oplysninger vil derfor ikke indebære et brud på tavshedspligten, hvis videregivelsen sker i helt anonymiseret form.

Samtale i en bus var ikke brud på tavshedspligten

En støttepædagog omtalte i anonymiserede vendinger et barn meget negativt under en samtale med en tidligere kollega. Samtalen fandt sted i en offentlig bus. Kommunen meddelte støttepædagogen en advarsel for brud på tavshedspligten.

Ombudsmanden udtalte, at tavshedspligten ikke var brudt, idet omtalen af barnet skete i anonyme vendinger. Der blev således hverken nævnt navne, stednavne eller bestemte perioder.

FOB 2009 20-7

Oplysninger om egne ansættelsesforhold er normalt heller ikke fortrolige. Tværtimod indebærer offentligt ansattes ytringsfrihed, at de ansatte i vidt omfang er berettigede til at give udtryk for deres opfattelse af forholdene på arbejdspladsen, herunder deres egen arbejdssituation.

Det var f.eks. ikke et brud på tavshedspligten, at en sygeplejeske, der havde fået afslag på en stilling som rektor på den sygeplejeskole, hvor hun i forvejen var ansat, op slog en meddelelse herom ved lærernes postboks på skolen. I opslaget orienterede hun om afslaget og den begrundelse, som hun mundtligt havde fået for afslaget. Se FOB 00.485.

Det er ikke enhver videregivelse af fortrolige oplysninger, der anses for en krænkelse af tavshedspligten. Videregivelsen af fortrolige oplysninger skal være *uberettiget*, for at der er tale om en krænkelse af tavshedspligten efter straffelovens § 152, stk. 1.

En videregivelse af fortrolige oplysninger kan være berettiget, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet samtykke, eller hvis videregivelsen f.eks. sker til varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv efter straffelovens § 152 e.

4.2. Straffelovens bestemmelse om freds- og ærekrænkelser og urimeligt grove ytringer i øvrigt

Offentligt ansatte er – ligesom alle andre borgere – omfattet af de almindelige begrænsninger af ytringsfriheden, 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, herunder ringeagtstytringer og beskyldninger. Det følger af straffelovens § 267.

Selv om en ytring ikke er i strid med straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser, må den heller ikke i øvrigt være urimeligt grov.

Det afhænger af en konkret vurdering af de nærmere omstændigheder i en sag, om en ytring må anses for urimeligt grov. Ved denne vurdering spiller ikke blot ytringens ordlyd og meningsindhold ind, men f.eks. også den kontekst, som ytringen er fremsat i.

En ansat må ikke benytte vendinger, der i urimelig grad er udskældende, hånende eller latterliggørende over for arbejdsgiveren. Derimod vil den ansatte i almindelighed ikke være afskåret fra at anvende satire, sarkasme eller polemiske vendinger.

Urimeligt grov ytring rettet mod enkeltperson

En seniorjobber i en kommune havde på sin Facebook-side kommenteret en artikel om kommunaldirektørens fratrædelsesgodtgørelse. I kommentaren havde seniorjobberen skrevet: ”Nu må idiotien da snart stoppe. 547.481 kr. til en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence... Og så genansætte ham... Hvad sker der lige...”

Ombudsmanden udtalte, at ytringen måtte anses for urimelig grov, og at seniorjobberen havde overskredet grænserne for sin ytringsfrihed. Ombudsmanden lagde vægt på, at ytringen var rettet mod kommunaldirektøren som person, at ytringen måtte forstås som en beskyldning mod kommunaldirektøren for at benytte sig af usandheder i et ikke uvæsentligt omfang, og at den ansatte ikke kunne dokumentere eller sandsynliggøre denne beskyldning.

Om ordet ”idioti” udtalte ombudsmanden, at anvendelsen af et sådant udtryk om selve den ordning, at kommunaldirektøren kan modtage fratrædelsesgodtgørelse i forbindelse med genansættelse, i almindelighed næppe vil kunne anses for at være urimelig grov. I den konkrete sag mente ombudsmanden, at ordet måtte forstås som en del af karakteristikken af kommunaldirektøren. Derfor måtte udtalelserne vurderes under et og som urimeligt grove.

FOB 2017-1

Se også FOB 2018-8, hvor en medarbejder i DR kritiserede et TV-program, X, på DR. Medarbejderen havde ikke selv nogen tilknytning til TV-programmet. Medarbejderen skrev via sin private Facebook-profil:

”Jeg ser af princip aldrig X. Det er nemlig ikke første gang, at man præsenterer den mest nosseløse, uprofessionelle, kiksede omgang lorte ’journalistik’ i dansk fjernsyn. Ever!”

Efter en samlet vurdering mente ombudsmanden ikke, at han havde tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at DR anså medarbejderens ytring for urimeligt grov og derfor uden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden lagde herved særlig vægt på karakteren af de anvendte udtryk.

Ombudsmanden har i FOB 2016-37 anset en gymnasielærers betegnelse af sin arbejdsplads som en ”synkende skude” for en lovlig ytring. I samme sag udtalte ombudsmanden, at offentligt ansatte på lige fod med andre borgere må kunne udtrykke sig i skarpe eller polemiske vendinger, når blot ytringen ikke derved bliver åbenbart urigtig eller urimeligt grov.

Den omstændighed, at den ansatte fremsætter en ytring på et *uheldigt tidspunkt* for ledelsen, gør det heller ikke til en urimeligt grov ytring.

I FOB 2016-37 havde gymnasielæreren sendt sin e-mail med kritik af gymnasiets (den synkende skudes) økonomiske dispositioner til medlemmer af Folketingets Finansudvalg, dagen inden Finansudvalget skulle tage stilling til en ekstraordinær bevilling til gymnaset. Det forhold, at ytringen var fremsat på et tidspunkt, som måtte opfattes som ubelejligt for myndighedens ledelse, eller på en måde, der eventuelt ville kunne få indflydelse på de politiske beslutninger af betydning for myndighedens fremtidige forhold, gjorde det ikke til en ulovlig ytring.

4.3. Åbenbart urigtige oplysninger

Offentligt ansatte må gerne udtale sig kritisk, men de må ikke i den forbindelse give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres eget arbejdsområde.

Det er ikke enhver urigtig oplysning, der gør udtalelsen retsstridig. Der skal være tale om en *åbenbart* urigtig oplysning, som indebærer, at udtalelsen på *væsentlige* punkter har fået et forkert indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering. Den ansatte skal desuden have handlet bevidst eller groft uagtsomt.

Ombudsmanden udtalte i FOB 95.381 følgende om fremsættelsen af urigtige oplysninger:

”Efter min mening må udgangspunktet være, at den blotte omstændighed, at en ansats oplysninger til pressen ikke er fuldt korrekte, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at udtalelsen kan anses for retsstridig. Over for sådanne fejl har ledelsen 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 åbenbart uholdbar vurdering, anses for retsstridige.”

Faktuelle fejl i ytringer

En bibliotekar havde på egne vegne udsendt en e-mail, hvor hun opfordrede til at møde op til en debataften om bibliotekets fremtid. Bibliotekaren beskrev i e-mailen, at en arbejdsgruppe skulle analysere bibliotekets fremtid. Bibliotekaren opremsede deltagerne i denne arbejdsgruppe som ”politikere, embedsmænd i forvaltningen på rådhuset og bibliotekschefen”. Kommunen mente, at bibliotekaren burde have nævnt, at der også deltog biblioteksmedarbejdere uden ledelsesansvar – så det ikke fremstod, som om beslutningerne blev truffet hen over hovedet på medarbejderne.

Ombudsmanden mente ikke, at der var grundlag for at antage, at bibliotekaren bevidst havde forsøgt at vildlede modtagerne af e-mailen. Ombudsmanden fandt heller ikke, at den fejlagtige oplysning i sammenhængen var af så væsentlig betydning, at bibliotekaren havde begået en tjenstlig forseelse.

FOB 2009 20-1

4.4. Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne

Offentligt ansatte kan som følge af deres placering og arbejdsopgaver i særlige tilfælde – ud fra hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne – være *begrænsede* i deres ytringsfrihed.

Begrænsningen gælder kun *centralt placerede medarbejdere*, der medvirker eller har medvirket i *beslutningsprocessen*. Medarbejdere med funktioner, der ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere, og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen, vil i almindelighed ikke være underlagt nogen begrænsninger i deres ytringsfrihed.

Kritiske medarbejdere faldt uden for gruppen med begrænset ytringsfrihed

Det medførte flere kritiske læserbreve, da en kommune besluttede at lukke et plejehjem. Tre af læserbrevene var skrevet af ansatte på plejehjemmet, nemlig lederen, en husassistent og en beskæftigelsesvejleder. Et læserbrev var skrevet af en skoleinspektør i kommunen. Kommunen mente, at læserbrevene var problematiske og tæt på at være i strid med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ombudsmanden udtalte, at de ansattes placering i den kommunale organisation og deres manglende deltagelse i den kommunale beslutningsproces vedrørende lukningen af plejehjemmet gjorde, at de klart faldt uden for den gruppe, der havde særlige begrænsninger i ytringsfriheden som følge af deres funktion. Desuden blev plejhjemslederens udtalelse først offentliggjort længe efter, at kommunens beslutning om plejehjemmet var truffet.

FOB 87.237

Begrænsningen gælder kun ytringer inden for den pågældendes *eget arbejdsområde* . Centralt placerede medarbejdere har således samme frihed som andre borgere til at ytre sig om emner eller sager uden for deres eget arbejdsområde.

Desuden har man som offentligt ansat – og således også som centralt placeret medarbejder – en vidtgående frihed til at udtale sig om *ressourcespørgsmål* , som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Ved vurderingen af centralt placerede medarbejders ytringsfrihed kan *tidspunktet* for fremsættelsen af ytringen have betydning. Skadevirkningerne for den interne beslutningsproces kan være større ved ytringer, der fremsættes *før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med beslutningen* , og derfor vil ytringsfriheden kunne være mere begrænset i disse tilfælde end ved ytringer, der fremsættes lang tid efter, at beslutningen er truffet.

4.5. Yderligere begrænsninger?

Ledelsen kan ikke pålægge en offentligt ansat yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.

Ledelsen kan således ikke begrænse de ansattes ytringsfrihed med henvisning til f.eks. *loyalitetsforpligtelsen* mellem en ansat og dennes arbejdsplads. Se bl.a. FOB 2016-37 omtalt i indledningen.

Ytringsfriheden kan heller ikke begrænses ved, at ledelsen pålægger de ansatte særlige procedurer og fremgangsmåder, når de vil benytte deres ytringsfrihed som privatpersoner. Ledelsen kan f.eks. ikke kræve, at en ansat først skal fremføre sine private ytringer internt på arbejdspladsen, eller at den ansatte (før eller efter) skal orientere ledelsen om sine private ytringer til pressen.

I FOB 99.524 udtalte ombudsmanden således, at de ansatte havde ret til at gå til fagforeningen uden først at gå til ledelsen, og i FOB 95.422 udtalte ombudsmanden, at de ansatte havde ret til at gå til pressen uden om sygehusets tillidsmands- og ledelsessystem. Se også FOB 05.547, som er omtalt i afsnit 2.2.

I en række tilfælde vil det dog kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer, bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen.

Ledelsen kan således udtrykke *ønske* om eller *opfordre* til, at de ansatte først rejser deres kritik internt. Der må imidlertid ikke efterlades tvivl om, at de ansatte har *ret* til at fremføre kritikken offentligt uden først at anvende de interne systemer på arbejdspladsen.

Som et eksempel på, at en sådan opfordring til intern dialog kan være i orden, kan henvises til FOB 2012-25, hvor en regionsrådsformand havde opfordret en personaleorganisation til at samarbejde i stedet for at diskutere sygehusets forhold i pressen.

I FOB 2018-12 fandt ombudsmanden det derimod beklageligt, at en kommunes tilkendegivelse om, at en ansat for fremtiden først skulle rejse eventuel kritik internt, ikke fremstod som en anbefaling til den ansatte, men som et krav, idet kommunen havde anvendt ordet ”skal”.

5 Ledelsens reaktionsmuligheder

5.1. Negative personaleretlige reaktioner

Hvis en offentligt ansat overholder de få begrænsninger, der gælder for ytringsfriheden, når vedkommende udtaler sig, er der tale om en lovlig ytring.

Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan danne grundlag for en afskedigelse eller andre negative ledelsesreaktioner, som f.eks. stillingsændring, irrettesættelse eller lønnedgang.

Hvis f.eks. ombudsmanden undersøger en sag, hvor arbejdsgiveren har anvendt negative personaleretlige reaktioner over for en ansats lovlige ytring, vil ombudsmanden kunne henstille til arbejdsgiveren at genoptage sagen, herunder den tildelte negative personaleretlige reaktion.

En sådan henstilling kan føre til, at arbejdsgiveren annullerer den negative ledelsesreaktion og i særlige tilfælde af uberettiget afskedigelse eller bortvisning genansætter den ansatte. Se f.eks. FOB 2016-37, hvor arbejdsgiveren genansatte en afskediget gymnasielærer og udbetalte ham en kompensation for forløbet.

Der kan undtagelsesvist være tilfælde, hvor *følgevirkningerne* af en lovlig ytring – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – er så alvorlige, at de kan danne grundlag for en negativ personaleretlig reaktion. Den principielle risiko for misbrug fra ledelsens side indebærer imidlertid, at der stilles særlige krav til bl.a. dokumentationen i disse sager.

Hvis der opstår *samarbejdsvanskeligheder* som følge af en lovlig ytring, skal ledelsen således være særligt opmærksom på, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte, og at samarbejdsvanskelighederne skal søges løst på den mindst indgribende måde for den ansatte. Ledelsen skal samtidig være opmærksom på, at de nævnte forhold skal kunne bevises, og at der i den forbindelse stilles krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag.

Disse særlige krav til påståede samarbejdsvanskeligheder medfører bl.a., at den blotte forventning hos ledelsen om, at det for fremtiden kan blive vanskeligt at samarbejde med en medarbejder, der har ytret sig kritisk, ikke i sig selv kan udgøre tilstrækkeligt grundlag for at afskedige vedkommende. At ledelsen misbilliger den ansattes udtalelser, er selvsagt heller ikke tilstrækkeligt til, at ledelsen kan afskedige den ansatte, se f.eks. FOB 2016-37 og FOB 01.552.

5.2. Kontakt til den ansatte i anledning af en ytring

Hvis en offentlig arbejdsgiver ønsker at kontakte en ansat i anledning af en lovlig ytring, må kontakten ikke på nogen måde få karakter af – eller kunne opfattes som – kritik af, at den ansatte har brugt sin ytringsfrihed. Det må heller ikke kunne opleves som et forsøg på at skræmme den ansatte fra at deltage i den offentlige debat.

Det følger desuden af det almindelige saglighedskrav i forvaltningsretten, at når myndigheden kontakter en ansat – også i anledning af en ytring – skal der være et sagligt formål. Myndigheden må derfor på forhånd gøre sig klart, hvad den ønsker at opnå med henvendelsen.

Det vil normalt være sagligt for ledelsen at kontakte den ansatte, hvis det sker for at sikre, at myndigheden varetager sine opgaver bedst muligt. Myndigheden kan f.eks. bede den ansatte om at uddybe sine synspunkter, så de kan indgå i myndighedens overvejelser om, hvorvidt man skal ændre de dispositioner, som den ansatte har udtalt sig om.

Hvis myndigheden mener, at den ansattes ytring beror på en misforståelse, kan det også være sagligt, at arbejdsgiveren kontakter den ansatte for at rette denne misforståelse.

Selv om kontakten har et sagligt formål, skal myndigheden altid sikre sig, at forløbet sker i fuld respekt for – og med anerkendelse af – den ansattes ytringsfrihed.

Det var arbejdsgiverens ansvar, at et møde med en ansat i anledning af et kritisk opslag foregik i fuld respekt for den ansattes ytringsfrihed

En sygeplejerske, der var ansat i en kommune, havde fremsat en kritisk, men lovlig, ytring på Facebook. Hun blev tre dage senere indkaldt til et møde med ledelsen og tillidsrepræsentanten med 13 minutters varsel. Mødets formål var bl.a. at give hende nogle faktuelle oplysninger om de strukturomlægninger, som hun havde ytret sig om. Formålet med mødet var således sagligt. På mødet gjorde ledelsen bl.a. også sygeplejersken opmærksom på, at hun havde gjort nogle af sine kolleger ”kede af det”, og at det var ”ærgerligt”, at hun ikke havde henvendt sig til ledelsen først.

Ombudsmanden tilkendegav, at kommunen i en situation som den foreliggende havde et særligt ansvar for at sikre sig, at kontakten foregik på en sådan måde, at den ikke medførte risiko for, at sygeplejersken fremover ville afholde sig fra at ytre sig. Kommunen erkendte over for ombudsmanden, at mødeformen, deltagerkredsen og det korte varsel kunne medvirke til, at hun havde følt sig presset, og beklagede hændelsesforløbet.

Ombudsmanden bemærkede, at også dele af mødets øvrige indhold, herunder bl.a. tilkendegivelserne om, at kollegerne var blevet ”kede af det” – i sammenhæng med de forhold, som kommunen havde beklaget – kunne give sygeplejersken det indtryk, at ledelsen kunne have til hensigt at få hende til at afholde sig fra fremover at ytre sig om emnet i den offentlige debat.

FOB 2017-31

Myndigheden bør også overveje, om målet kan opnås mere skånsomt – men lige så effektivt – f.eks. ved en generel udmelding til arbejdspladsen om den pågældende problemstilling.

En henvendelse til en ansat afspejlede ikke et sagligt formål

En læge, der var kritisk over for regionens beslutning om at indføre akuttelefonen 1813, oprettede en hjemmeside med domænenavnet www.18-13.dk, hvor bl.a. kritiske debatindlæg om 1813-ordningen blev formidlet.

Regionen var utilfreds med domænenavnet, fordi det kunne vildlede borgerne, og krævede derfor navnet ændret inden 24 timer. Lægen blev desuden kontaktet af regionens personalechef. I begyndelsen af telefonsamtalen oplyste lægen, at han arbejdede på at ændre domænenavnet. Personalechefen meddelte, at man inden for en meget kort frist ønskede at afholde en tjenstlig samtale med lægen. Begrundelsen var ifølge personalechefen, at regionen påtænkte at give lægen en advarsel for den udviste illoyalitet i forhold til de politiske beslutninger.

Da lægen efterfølgende ændrede hjemmesidens domænenavn, blev den tjenstlige samtale ikke afholdt, og lægen modtog heller ikke en advarsel.

Regionen oplyste til ombudsmanden, at det primære formål med telefonsamtalen og indkaldelsen til den tjenstlige samtale havde været at få afklaret, om lægen ville ændre domænenavnet.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke kunne afvise, at en kontakt med dette formål kunne være saglig, men at telefonsamtalen ikke afspejlede et sådant formål. Tværtimod mente ombudsmanden, at personalechefens udtalelser fremstod som udtryk for en klar misbilligelse af indholdet af lægens hjemmeside og som en trussel om at give ham en advarsel i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden fandt derfor, at regionens fremgangsmåde var meget kritisabel.

FOB 2015-49

Som eksemplet viser, skal myndighederne være opmærksomme på, at der kan være alvorlige faldgruber i kritiske samtaler, og at kontakt uden saglig grund til en ansat, der har ytret sig lovligt, normalt vil være i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

I FOB 2012-26 havde en arbejdsgiver indkaldt en ansat til en samtale om den ansattes loyalitet, umiddelbart efter at hun havde skrevet et kritisk debatindlæg. Ombudsmanden anså indkaldelsen til samtalen for at være egnet til at skabe usikkerhed hos den ansatte om retten til at ytre sig offentligt.

I FOB 06.128 var en ansat blevet bedt om skriftligt at redegøre for, om arbejdsgiveren fortsat kunne have tillid til, at den ansatte ville udføre sit arbejde effektivt og loyalt. Arbejdsgiveren bad om redegørelsen umiddelbart efter, at den ansatte havde skrevet et kritisk debatindlæg. Arbejdsgiveren kunne ikke oplyse nogen saglig grund til at kræve en sådan redegørelse, og ombudsmanden anså arbejdsgiveren for at have handlet i strid med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Hvis en sag giver ledelsen anledning til at overveje, om den ansattes ytring overskrider grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, og det i den forbindelse er nødvendigt at tage kontakt til den ansatte, vil en sådan kontakt kunne være saglig for at oplyse sagen nærmere.

5.3. Ledelsens ret til at tage til genmæle

Offentligt ansattes lovlige ytringer kan skabe uro på arbejdspladsen og blandt medarbejderne. Sådanne ytringer kan også få opmærksomhed i offentligheden.

Myndigheden vil derfor kunne have brug for at tage til genmæle over for den lovlige ytring både i forhold til medarbejderne på arbejdspladsen og i medierne.

Det kan ledelsen naturligvis i almindelighed gøre, uanset om ledelsens budskab er, at man har taget ytringen til efterretning, eller at man er uenig i den ansattes ytring.

Myndigheden må altså gerne lægge afstand til den ansattes synspunkter, men myndigheden må ikke udtrykke misbilligelse af, at den ansatte har benyttet sin ytringsfrihed.

Ledelsen skal i den forbindelse være meget omhyggelig med at tydeliggøre, at udmeldingen vedrører indholdet af det, som den ansatte har sagt – og altså ikke er en kritik af, at den ansatte har gjort brug af sin ytringsfrihed.

Artikel i FOB 2016: Ledelsen har også ytringsfrihed

5.4. Information om ytringsfrihed

Det er ledelsen på den enkelte arbejdsplads, der har ansvaret for at sikre det nødvendige grundlag for en god åbenhedskultur.

En grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, er, at der hos både ansatte og ledere er kendskab til og klarhed om rammerne for offentligt ansattes ret til at ytre sig.

Det er derfor vigtigt løbende at fokusere på *initiativer og information*, der kan fremme debat og åbenhed internt på de enkelte arbejdspladser, i form af afholdelse af informationsmøder, udarbejdelse af informationsmateriale mv.

Myndigheden kan f.eks. udsende generelle meddelelser eller orienteringsskrivelser til de ansatte om deres ytringsfrihed. Det er vigtigt, at sådanne meddelelser giver et retvisende billede af de ansattes ytringsfrihed, og de ikke er formuleret på en måde, der indebærer en risiko for, at de ansatte afholder sig fra at ytre sig.

Ombudsmanden har flere gange anset generelle meddelelser om de ansattes ytringsfrihed for at være misvisende og begrænsende samt egnede til at skabe usikkerhed blandt de ansatte om deres ret til at ytre sig.

Ombudsmanden anså bl.a. et generelt orienteringsbrev til samtlige medarbejdere på et gymnasium for ikke at give et retvisende billede af de ansattes adgang til at ytre sig. Orienteringsbrevet kunne læses således, at ytringsfriheden var begrænset af loyalitetspligten. Se FOB 2016-37.

I FOB 2016-31 anså ombudsmanden en forsvarschefs udtalelser i en tale til personalet for at være misvisende og i særdeleshed egnede til at skabe usikkerhed hos de ansatte om retten til på egne vegne at ytre sig kritisk om forhold inden for arbejdsområdet. Forsvarschefen havde bl.a. sagt, at han havde til hensigt at afskedige ansatte, der udtalte sig negativt om Forsvaret på de sociale medier.

I FOB 2016-2 mente ombudsmanden, at en kommune havde udsendt en e-mail til de ansatte, der gav indtryk af, at kritiske ytringer om deres arbejdsområde kunne anses for et brud på loyalitetspligten over for kommunen med deraf følgende alvorlige personaleretlige konsekvenser. E-mailen var misvisende i forhold til de regler, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, og var derfor egnet til at skabe usikkerhed blandt de ansatte om deres ret til at ytre sig kritisk.

Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

6 Typiske fejl

Typiske fejl ved vurderingen af en ytring:

- Myndigheden anser en ansats ytring på egne vegne for at være en ytring på myndighedens vegne.
- Myndigheden begrænser en ansats ytringsfrihed med henvisning til den gældende loyalitetsforpligtelse mellem en ansat og dennes arbejdsplads.
- Myndigheden anser alle ledende medarbejdere, uanset hvor langt de er fra beslutningsprocessen, for at være begrænsede i deres ytringsfrihed.
- Myndigheden anser kritiske udtalelser om arbejdspladsen for i sig selv at have en urimeligt grov form og dermed falde uden for rammerne for lovlige ytringer.

Typiske fejl ved ledelsesreaktionen:

- Ledelsen anvender negative personaleretlige reaktioner over for følgevirkninger af en lovlige ytring, selv om det ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, at ytringen f.eks. har medført samarbejdsvanskeligheder.
- Ledelsen kontakter en ansat i anledning af en lovlige ytring uden på forhånd at have gjort sig klart, hvad det saglige formål er.
- Ledelsen tager til genmæle over for den ansattes lovlige ytringer uden at tydeliggøre, at udmeldingen vedrører indholdet af det, som den ansatte har sagt – og altså ikke er en kritik af, at den ansatte har gjort brug af sin ytringsfrihed.

- Ledelsen udsender generelle orienteringsskrivelser, som indeholder en misvisende og begrænsende beskrivelse af de ansattes ytringsfrihed og er egnede til at skabe usikkerhed blandt de ansatte om deres ret til at ytre sig.

Væsentlige pointer

- Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når den ansatte ytrer sig på egne vegne – i modsætning til ytringer fremsat på myndighedens vegne. Se afsnit 2.2.
- Offentligt ansattes ytringsfrihed er begrænset af reglerne om tavshedspligt. Se afsnit 4.1.
- Offentligt ansatte må ikke fremsætte ytringer, der er omfattet af straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser, og urimeligt grove ytringer i øvrigt. Se afsnit 4.2.
- Offentligt ansatte må ikke give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold på arbejdspladsen. Se afsnit 4.3.
- Centralt placerede medarbejdere helt tæt på beslutningsprocessen kan i særlige tilfælde have en yderligere begrænsning af deres ytringsfrihed. Se afsnit 4.4.
- En lovlig ytring må ikke mødes med negative personaleretlige reaktioner. Se afsnit 5.1.
- Myndigheden skal have en saglig grund til at kontakte den ansatte i anledning af en lovlig ytring og bør inden en eventuel kontakt gøre sig det klart, hvad den ønsker at opnå med henvendelsen. Se afsnit 5.2.
- Myndigheden må gerne lægge afstand til den ansattes synspunkter, men myndigheden må ikke udtrykke misbilligelse af, at den ansatte har benyttet sin ytringsfrihed. Se afsnit 5.3.
- Myndigheden bør løbende fokusere på initiativer og information, der kan fremme debat og åbenhed internt på de enkelte arbejdspladser, i form af afholdelse af informationsmøder, udarbejdelse af informationsmateriale mv. Se afsnit 5.4.

Fakta om ytringsfrihed

For ansatte, der ikke sidder tæt på myndighedens ledelse, gælder i store træk følgende:

- Den ansatte skal gøre det klart, at vedkommende udtaler sig på egne og ikke på myndighedens vegne.

- Den ansatte må ikke bryde sin tavshedspligt
- Den ansatte må ikke udtale sig på en freds- og ærekrænkende måde
- Den ansatte må ikke udtrykke sig i urimeligt grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Inden for disse rammer må man som ansat grundlæggende sige, hvad man vil, også selv om det er kritisk over for arbejdspladsen, og man ikke på forhånd har rejst sin kritik internt eller i øvrigt orienteret sin chef.

Baggrund

Dette overblik bygger på betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte, betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016 om offentligt ansattes ytringsfrihed, vejledning nr. 10285 af 15. december 2017 om god adfærd i det offentlige, relevant retspraksis og ombudsmandspraksis samt Jørgen Steen Sørensen, Ledelsen har også ytringsfrihed, Folketingets Ombudsmands beretning 2016, side 50 ff.

Grundlovens § 77

”§ 77. 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.”

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10

”Artikel 10

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.”

EU's charter om grundlæggende rettigheder artikel 11

”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.

2. Mediefrihed og mediernes pluralisme respekteres.”



FOLKETINGETS Folketingets Ombudsmand
OMBUDSMAND

Gammeltorv 22

1457 København K

Telefon +45 3313 2512

Fax +45 3313 0717

Email

Telefonisk ekspeditionstid

Mandag-torsdag 9.00-16.00

Fredag 9.00-15.00