

Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

SEPTEMBER 2006



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 14. september 2006
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2006-750-0147
Dok.: LVM40205

Forord

Den offentlige debat er af afgørende betydning i et demokrati, og det er vigtigt, at også offentligt ansatte har mulighed for at deltage i debatten.

Offentligt ansattes deltagelse i debatten er ikke blot af betydning for den enkelte ansatte. Det er således i mindst lige så høj grad til gavn for samfundet som sådan, når offentligt ansatte ytrer sig. Dette skyldes bl.a., at de offentligt ansatte – i kraft af den specialviden, som de besidder inden for deres forskellige fagområder – i en række tilfælde vil kunne medvirke til at højne det faglige niveau i den offentlige debat. Offentligt ansatte vil således bl.a. kunne bidrage med oplysninger om, hvilke praktiske konsekvenser politiske beslutninger har haft eller vil kunne få.

For offentligt ansatte, som gerne vil benytte deres adgang til at deltage i den offentlige debat, er det vigtigt, at der hverken hos den ansatte eller arbejdsgiveren er unødigt tvivl om de generelle regler og principper vedrørende offentligt ansattes ret til at ytre sig.

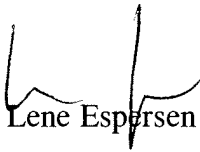
Den betænkning, som Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret har afgivet i marts 2006, viser imidlertid, at der i praksis kan konstateres en vis usikkerhed blandt de offentligt ansatte og de offentlige arbejdsgivere om indholdet og rækkevidden af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Formålet med vejledningen er på denne baggrund at skabe klarhed om de overordnede regler og principper for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Vejledningen svarer til det udkast til vejledning, som Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret har udarbejdet, jf. bilag 6 i betænkning nr. 1472/2006.

Det er først og fremmest mit håb, at vejledningen kan tjene til afklaring for både ansatte og arbejdsgivere af, hvilke rammer der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Jeg håber imidlertid også, at vejledningen vil kunne fungere som inspiration til, hvordan man på de enkelte arbejdspladser kan fremme den videre debat om offentligt ansattes ytringsfrihed. Vejledningen vil således f.eks. kunne danne udgangspunktet for afholdelse af lokale informationsmøder og kurser, ligesom vejledningen helt eller delvist vil kunne indarbejdes i lokale personalehåndbøger mv.



Lene Espersen

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 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 ressourcespørgsmål, 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 samarbejdsfor-

hold 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 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.

Tryk: Schultz Grafisk

ISBN-nr. (trykte udgave): 87-91851-20-3

ISBN-nr. (elektroniske udgave): 87-91851-21-1