JUSTITSMINISTERIET

Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Oktober 2016

Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Oktober 2016

Justitsministeriet

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Telefon

72 26 84 00

Email

jm@jm.dk

Foto

Lars Svankjær

Indhold

1 Forord 5

2 Indledning 6

3 Overblik 7

4 Hvad siger reglerne? 8

5 Ytringer på egne vegne eller på myndighedens vegne 10

6 Tavshedspligt 11

7 Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne 12

8 Andre begrænsninger 14

9 Offentligt ansattes meddeleret og “whistleblowing” 15

10 Lovlige ytringer og ledelsens reaktion 17

11 Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads 19

1 Forord

Det er afgørende for et velfungerede demokrati, at offentligt ansatte deler deres viden i den offentlige debat.

Offentligt ansattes deltagelse i debatten er ikke kun af betydning for den enkelte ansatte. Den er mindst lige så vigtig for samfundet, fordi offentligt ansatte – i kraft af deres særlige viden og erfaring inden for deres fagområder – kan være med til at højne det faglige niveau i den offentlige debat.

Det er en grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, at både ansatte og ledere er klar over omfanget af de ansattes ret til at ytre sig.

Formålet med at genudgive Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra 2006 i en sprogligt forenklet udgave er derfor at skabe klarhed om de overordnede regler og principper for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Jeg håber også, at vejledningen kan fungere som inspiration til, hvordan man på de enkelte arbejdspladser kan fremme den videre debat om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Søren Pind

2 Indledning

Demokrati og åbenhed er grundlæggende værdier i Danmark. Det gælder også i den offentlige sektor. Derfor er det vigtigt, at offentligt ansatte er trygge ved at bruge deres ytringsfrihed og deltage i den offentlige debat med deres viden og synspunkter.

Men hvornår må man udtale sig kritisk om sin arbejdsplads? Skal man gå til sin ledelse, før man udtaler sig offentligt om sin arbejdsplads? Kan man risikere at miste sit arbejde, hvis man afslører ulovlige forhold på sin arbejdsplads? Hvad er reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed?

Det har i praksis vist sig, at der på offentlige arbejdspladser kan være forskellige opfattelser og udlægninger af, hvordan disse spørgsmål skal besvares. Det har givet anledning til en vis usikkerhed blandt både ledere og medarbejdere. Denne vejledning har derfor til formål at give grundlæggende information om rammerne for ytringsfrihed for alle offentligt ansatte – både ledere og medarbejdere.

- Vejledningen skal virke som en guide for ansatte og ledere på offentlige arbejdspladser i konkrete situationer.
- Vejledningen skal hjælpe til at styrke de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat.
- Vejledningen skal hjælpe til, at man på offentlige arbejdspladser rundt om i landet kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.

Det sidste kan f.eks. ske, når man drøfter eller gennemfører personale- og ledelsespolitikker på arbejdspladsen. Samtidig vil vejledningen kunne indgå ved seminarer, kurser eller andre arrangementer, der afholdes af f.eks. arbejdsgivere eller faglige organisationer.

3 Overblik

Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed kan opsummeres på følgende måde:

- Man skal gøre det klart, at man udtaler sig på egne vegne og ikke på myndighedens vegne.
- Man må ikke bryde sin tavshedspligt.
- Man må ikke udtale sig på en freds- eller æreskrænkende måde, f.eks. ved at fremsætte injurier.
- Man må ikke udtrykke sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for ens eget arbejdsområde.

Holder man sig inden for disse rammer, må man som udgangspunkt sige, hvad man vil. Det gælder, selv om man udtaler sig kritisk over for sin arbejdsplads. Det gælder også, selv om man ikke først har rejst kritikken internt eller i øvrigt orienteret sin ledelse.

Sidder man tæt på myndighedens ledelse, skal man dog også være opmærksom på nogle andre forhold. Det er beskrevet nedenfor under overskriften “myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne”.

4 Hvad siger reglerne?

Offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, der betyder, at de som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative konsekvenser på jobbet på grund af deres ytringer.

Offentligt ansatte er dog – ligesom alle andre borgere – underlagt visse begrænsninger i deres ytringsfrihed.

Med grundlovens § 77 er det bestemt, at alle borgere i Danmark har ytringsfrihed. Bestemmelsen gælder naturligvis også for offentligt ansatte.

I grundlovens § 77 står der: *"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 vil sige alt fra faglige beskrivelser og synspunkter til politiske holdninger. Det gælder uanset, om ytringerne er fremsat i tekst, tale eller billeder og i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, indlæg på de sociale medier, 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. Der må heller ikke lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Ytringsfriheden er også beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Bestemmelsen gælder også for offentligt ansatte.

I bestemmelsen står der: *"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…"*.

Der gælder visse begrænsninger i borgernes ytringsfrihed. Disse begrænsninger gælder også for offentligt ansatte. Der er redegjort nærmere for begrænsningerne i offentligt ansattes ytringsfrihed i det følgende.

Hvis man som offentligt ansat er i tvivl om, hvorvidt en påtænkt eller allerede fremsat ytring holder sig inden for rammerne af sin ytringsfrihed, kan man bl.a. rette henvendelse til sin faglige organisation.

5 Ytringer på egne vegne eller på myndighedens vegne

Som offentligt ansat er man beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Det betyder, at man på egne vegne kan deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Det gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde. Det gælder derudover, når man ikke kun udtaler sig på egne vegne, men også når man samtidig udtaler sig på vegne af andre, f.eks. tillidsrepræsentanter, som udtaler sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen på vegne af en medarbejdergruppe.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat ytrer sig på egne vegne.

Det betyder omvendt, at ledelsen på en offentlig arbejdsplads kan fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne. Ledelsen kan også fastsætte retningslinjer for indholdet af udtalelser, der fremsættes på myndighedens vegne.

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 myndighedens synspunkter, skal man være opmærksom på at præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

6 Tavshedspligt

Offentligt ansatte har tavshedspligt om fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem deres arbejde. Tavshedspligten gælder kun for fortrolige oplysninger.

En oplysning er fortrolig, når det er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Det kan f.eks. være oplysninger om private personers sygdomsforløb eller statens økonomiske interesser.

Hvis man er i tvivl om, hvorvidt en oplysning er fortrolig og dermed omfattet af tavshedspligten, kan man f.eks. drøfte det med sin leder.

Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke ytre sig om oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten. Se dog afsnittet om meddeleret og "whistleblowing", hvor der er redegjort for de helt særlige tilfælde, hvor offentligt ansatte alligevel har ret til at ytre sig om f.eks. tavshedsbelagte oplysninger.

7 Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne

Hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne betyder, at offentligt ansatte i særlige tilfælde skal udvise tilbageholdenhed med at ytre sig.

Når man skal vurdere, om hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne betyder, at man ikke bør udtale sig om et emne, kan man navnlig lægge vægt på følgende momenter:

- Angår ytringen forhold inden for ens eget arbejdsområde? Begrænsningen vedrører nemlig kun udtalelser om sager inden for ens eget arbejdsområde.
- Hvilken position har man i myndigheden, og hvor tæt har man været på beslutningsprocessen? Begrænsningen gælder normalt kun centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen. Ansatte 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.

- Er ytringen fremsat 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 større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet.

- 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.

- En offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at rejse kritikken internt på arbejdspladsen over for f.eks. ledelsen eller en tillidsrepræsentant. 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 er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen. Dette kan arbejdsgiveren dog ikke stille som krav.

8 Andre begrænsninger

Offentligt ansatte må – ligesom andre borgere – ikke komme med freds- og ærekrænkende udtalelser. Sådanne udtalelser er strafbare efter bestemmelserne i straffelovens kapitel 27. Det drejer sig bl.a. om videregivelse af oplysninger om en anden persons rent private forhold eller fremsættelse af injurierende udtalelser.

Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form om sin arbejdsplads. Det betyder, at man godt må udtale sig groft kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis forholdene giver grund til det. Men man må ikke udtale sig i en urimelig grov form.

Herudover må man ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit eget arbejdsområde.

Det er vigtigt at understrege, at ledelsen ikke kan pålægge offentligt ansatte andre begrænsninger i deres ytringsfrihed end dem, der er beskrevet i denne vejledning. Der kan således f.eks. ikke under henvisning til en loyalitetsforpligtelse mellem en ansat og dennes arbejdsplads pålægges den ansatte yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.

9 Offentligt ansattes meddeleret og "whistleblowing"

Offentligt ansatte har en såkaldt meddeleret. Det betyder, at offentligt ansatte har ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning – f.eks. åbenbart misbrug af offentlige midler. Sådanne ytringer betegnes nogle gange også som "whistleblowing".

Offentligt ansatte kan som udgangspunkt frit videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen eller andre eksterne parter. Det gælder også 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 kun kunne videregives til pressen eller andre, hvis det varetager en åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, som der står i straffelovens § 152 e. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

Omvendt skal man som offentligt ansat være opmærksom på, at det er strafbart at videregive fortrolige oplysninger, hvis videregivelsen ikke varetager en åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv. Det vil samtidig kunne medføre negative ansættelsesretlige konsekvenser – f.eks. afskedigelse. Den nærmere vurdering af, om videregivelse af fortrolige oplysninger varetager de nævnte hensyn vil bero på et konkret skøn, der i sidste ende foretages af domstolene.

Derudover har offentligt ansatte, som bliver pålagt ulovlige ordrer, ret – og i visse tilfælde også pligt – til at underrette internt om ulovlige, herunder fagligt uforsvarlige, forhold. Offentligt ansatte har altså også en "intern meddeleret".

Offentligt ansatte har desuden ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsorganer, herunder Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen, i tilfælde af klare ulovligheder.

Der kan ikke stilles krav om, at offentligt ansatte har foretaget en forudgående intern underretning om ulovligheder eller uforsvarlige forhold, hvis underretningen ikke kan forventes at få noget resultat. I sådanne tilfælde kan den ansatte altså gå direkte til f.eks. pressen, Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen.

Offentligt ansatte, der henvender sig til en myndighed om f.eks. ulovlig forvaltning, kan ikke forvente, at deres identitet ikke kommer til andres kendskab, hvis identiteten fremgår af sagen. Det skyldes, at den type oplysninger som udgangspunkt vil være omfattet af ret- ten til aktindsigt.

10 Lovlige ytringer og ledelsens reaktion

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig. Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering – som f.eks. 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 – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for, at ledelsen gør brug af de nævnte reaktioner over for den offentligt ansatte.

Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på de krav, der gælder om, 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, om den kan bevise de nævnte forhold, og at der i den forbindelse stilles krav om, at der skal være et særligt sikkert bevismæssigt grundlag. Derudover skal ledelsen have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Hvis man som offentligt ansat oplever at blive mødt med negative ledelsesreaktioner på grund af en lovlig ytring, kan man rette henvendelse til sin faglige organisation eller fagforening.

Hvis man som leder i en offentlig myndighed er i tvivl om, hvorvidt betingelserne for at gøre brug af negative ledelsesreaktioner over for en ansat på grund af dennes ytringer er til stede, og denne tvivl ikke kan afklares internt i myndigheden, kan myndigheden efter normal praksis kontakte henholdsvis KL, Danske Regioner eller Moderniseringsstyrelsen med henblik på at drøfte spørgsmålet.

11 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 interesse 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 anbefales derfor, 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.