

17-05-2018



AALBORG UNIVERSITET

LOYALITETSPLIGT OG YTRINGSFRIHED VED ANSÆTTELSE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

DUTY OF LOYALTY AND FREEDOM OF EXPRESSION OF EMPLOYEES IN
THE PUBLIC SECTOR



NAZIN NADRI - 20134716

MAYSAM IBRAHIM - 20137240

ERHVERVSJURA, AALBORG UNIVERSITET

10. SEMESTER - KANDIDATSPECIALE

RETSOMRÅDE: ANSÆTTELSESRET

VEJLEDER: BJØRN HOLTZE

Indholdsfortegnelse

1.	Indledende om specialet.....	4
1.1.	Indledning.....	4
1.2.	Metode.....	5
1.3.	Afgrænsning.....	5
1.4.	Problemfelt.....	6
1.5.	Problemformulering.....	6
1.6.	Specialets opbygning.....	7
2.	Den lovfæstede ytringsfrihed.....	8
2.1.	Grundlovens § 77.....	8
2.1.1.	Personkredsen.....	8
2.1.2.	De beskyttede ytringer.....	9
2.1.3.	Formel og materiel ytringsfrihed.....	10
2.2.	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 10.....	11
2.3.	Opsummering.....	12
3.	Loyalitetspligt.....	13
3.1.	Generelt om loyalitetspligten.....	13
3.2.	Ledelsesretten.....	14
3.3.	Saglighedsværn for lønmodtagere – herunder for offentligt ansatte.....	15
3.4.	Decorumkravet.....	16
3.5.	Hjemmel for lønmodtagers loyalitetspligt.....	17
3.6.	Ledelsesreaktioner og sanktioner.....	19
3.7.	Opsummering.....	20
4.	Ulovbestemt loyalitetspligt for offentligt ansatte.....	21
4.1.	Betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret (2006).....	22
4.2.	Betænkning 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger (2015).....	24
4.3.	Medlemsundersøgelse: Socialpædagogers ytringsfrihed.....	26
4.4.	Opsummering.....	28
5.	Offentlig ansattes ytringsfrihed og praksis på området.....	30
5.1.	Folketingets Ombudsmandspraksis.....	30
5.2.	Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne.....	30
5.2.1.	FOB 87.237 – Den kommunale ledergruppe.....	30
5.3.	Myndighedens vegne.....	32
5.3.1.	FOB 05.547 – Overlægen.....	32
5.3.2.	U 1998.894 H – Præstekjolen.....	34
5.4.	Egne vegne.....	34
5.4.1.	FOB 2009 20-1 – Bibliotekaren.....	34
5.4.2.	FOB 2018-8 – DR og Facebook-kommentaren.....	37

5.5.	Opsummering	40
6.	Begrænsninger i ytringsfriheden.....	41
6.1.	Reglerne om tavshedspligt	41
6.1.1.	FOB 2009. 20-7 – Støttepædagogen.....	41
6.2.	Freds- og æreskrænkelser, urimelig grove ytringer og åbenbart urigtige oplysninger.....	42
6.2.1.	FOB 2017-1 – Seniorjobberen	42
6.3.	Opsummering	44
7.	Yderligere begrænsninger	45
7.1.	Brud på loyalitetsforpligtelsen.....	45
7.1.1.	FOB 2016-37 – Gymnasielæren	45
7.1.2.	FOB 2012-25 – Regionsrådsformanden	48
7.2.	Opsummering	50
8.	Ledelsens reaktionsmuligheder	51
8.1.	Negative personaleretlige reaktioner	51
8.1.2.	Karin Frost – BS 2-812/2011	51
8.2.	Kontakt til den ansatte i anledning af en ytring	54
8.2.1.	FOB 2017-31 – Sygeplejersken	54
8.3.	Opsummering	55
9.	Vejledningernes rækkevidde?	56
10.	Ytringsfrihed eller ytringsmulighed?.....	58
11.	Loyalitetspligt for offentligt ansatte	59
11.2.	Giver teorien opfattelsen af, at der eksisterer en ulovbestemt loyalitetspligt for offentligt ansatte?	59
11.3.	Kan loyalitetspligt bruges som udtryk for "andre betragtninger" efter forholdets natur?.....	61
12.	Ytringens efterspil.....	62
12.2.	Er det selve ytringen eller omstændigheder forinden ytringens fremsættelse der resulterer i negative ledelsesreaktioner?.....	62
12.3.	Findes der "skjulte"/indirekte sanktioner for lovlige ytringer?.....	63
13.	Konklusion	64
14.	Abstract	67
15.	Litteraturliste	68
	Love, lovbekendtgørelser og overenskomstaftaler.....	68
	Vejledninger, betænkninger og høringsvar.....	68
	Domme og ombudsmandsudtalelser.....	69
	Bøger	70
	Øvrige	71
	Hjemmesider.....	71
16.	Antal anslag.....	72

1. Indledende om specialet

1.1. Indledning

I Danmark er demokrati og åbenhed grundlæggende værdier i samfundet. Der forventes derfor at være plads til forskellige holdninger i den offentlige debat, på tværs af såvel politiske beslutningstagere og landets borgere.

Åbenheden gælder også for den offentlige sektor, der i 2018 rummer over 800.000 ansatte¹ inden for bl.a. undervisning, sundhed og sikkerhed. Offentligt ansatte kan med deres særlige viden inden for deres eget arbejdsområde fremme den offentlige debat, hvorfor det er vigtigt for dem at føle sig trygge ved at bruge deres ytringsfrihed, uden frygt for eventuelle negative reaktioner på arbejdspladsen.

Ytringsfriheden er en grundlovssikret ret, der sikrer de offentligt ansatte ret til at fremsætte egne meninger og synspunkter om forhold, de finder kritisable på arbejdspladsen. Helt enkelt er det dog ikke i praksis, da dette efterlader et spørgsmål om, hvordan ytringsfriheden i vores demokratiske samfund hænger sammen med loyalitetspligten i et ansættelsesforhold. Er det loyalt, at en ansat frembringer sine kritiske mening om sin arbejdsplads i medierne eller på de sociale medier, uden først at fremføre dem via de interne systemer på arbejdspladsen? Begrænses ytringsfriheden af en loyalitetspligt i praksis og kan det eventuelt rummes inden for loyalitetspligten, at den ansatte på konstruktiv måde påpeger eventuelle kritiske forhold?

Spørgsmålet om ret og pligt i et offentligt ansættelsesforhold har skabt en del tvivl blandt ledere og ansatte. Først om eksistensen af en loyalitetspligt inden for den offentlige sektor og i så fald om rammerne for de offentligt ansattes ytringsfrihed og loyalitetspligt i forening. Denne usikkerhed om retstilstanden har gennem tiden skabt en del Ombudsmandsager. Antallet af sagerne og deres særlige omstændigheder skaber imidlertid udfordringer på det ansættelsesretlige område, hvilket gør det svært at lovgive om.

Det er dog vigtigt for et velfungerende samfund, at ansatte såvel som ledere er klar over omfanget af de offentligt ansattes ytringsfrihed, således der skabes sikre rammer for den enkelte ansat til at debattere om forhold på arbejdspladsen.

¹ <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/arbejde-indkomst-og-formue/beskaeftigelse/offentlig-beskaeftigelse>

1.2. Metode

Denne specialeafhandling vil blive skrevet ud fra den retsdogmatiske metode, hvis formål er at analysere og beskrive den gældende retstilstand på en systematisk og transparent måde.² Specialet tager udgangspunkt i gældende national ret om offentligt ansattes ytringsfrihed og undersøger, hvorvidt loyalitetsforpligtelsen i et ansættelsesforhold begrænser de offentligt ansatte i at tilkendegive deres kritisable ytringer om arbejdspladsen. Den retsdogmatiske metode vil bruges til at fortolke og analysere gældende ret som beskrevet i love, retslitteratur, vejledninger, retspraksis og Folketingets ombudsmandsudtalelser.

Specialet vil tilmed indeholde en analyserende del, hvor en række afgørelser vil blive behandlet. Afgørelserne kan bidrage til at fastlægge, hvordan retsstillingen er i praksis. Der findes imidlertid i meget begrænset omfang trykt retspraksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, hvorfor det primært er ombudsmandspraksis der bliver benyttet til at analysere, samt beskrive retstilstanden om offentligt ansatte ytringsfrihed.

Den retsdogmatiske metode har som tidligere nævnt til formål at analysere og beskrive gældende ret, for dertil at finde ny viden på området, den har således ikke til formål at finde løsninger på konkrete problemstillinger.³ Formålet med specialeafhandlingen er netop ikke at komme med en konkret løsning på problemstillingen, men at undersøge det aktuelle indhold og udstrækning af ytringsfriheden for offentligt ansatte.

1.3. Afgrænsning

Dette afsnit har til formål at klarlægge indholdet af specialet, således den tilsigtede problemformulering besvares på bedste vis.

Hovedfokus for specialet vedrører offentligt ansatte, der varetager opgaver inden for den offentlige forvaltning, som nævnt i forvaltningslovens § 1, stk. 1. og 2 og offentlighedslovens § 2. Ydermere afgrænser specialet sig fra at omfatte offentligt ansatte i ledende stillinger.

Specialet vil omhandle offentligt ansattes ytringsfrihed i ansættelsesperioden og beskrive rammerne for, hvornår en ytring kan danne grundlag for en saglig opsigelse. Derudover vil loyalitetspligten i

² Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, side 78.

³ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, side 78-79

det ansættelsesretlige forhold inddrages for at undersøge, hvordan den offentligt ansattes ytringsfrihed kan sikres, når det er udefinerbart, hvornår en ytring er illoyal og kan medføre direkte eller indirekte sanktionering for den pågældende medarbejder

Offentligt ansattes ytringsfrihed følger af Grundlovens § 77 og EMRK artikel 10. Specialet vil dog udelukkende omfatte danske retskilder og retspraksis, idet EMRK ligger uden for problemformuleringens rækkevidde. Retspraksis fra EMRK vil af samme årsag ikke blive nærmere behandlet i specialet. Ligeledes vil specialet ikke behandle EU's charter om grundlæggende rettigheder artikel 11. Specialet vil ikke behandle ytringsplikten/meddeleretten, der kan opstå i medfør af, at der foregår ulovlige handlinger på arbejdspladsen.

1.4. Problemfelt

Denne specialeafhandling behandler temaet ytringsfrihed sammenholdt med loyalitetsplikten i ansættelsesretlige relationer. Loyalitetsplikten er ikke defineret præcist i de forskellige danske love, men er i tidens løb blevet fastsat af retspraksis. Dette kan i mange tilfælde give anledning til tvivl både hos arbejdsgiveren, men i særdeleshed også hos offentligt ansatte. Det kan være svært for en offentligt ansat at vide, hvor langt grænsen for en lovlig ytring kan strækkes og hvad denne må ytre sig om, når der foreligger kritisable forhold på arbejdspladsen.

Det er i denne forbindelse interessant at undersøge, om den ulovbestemte loyalitetspligt, der kommer af praksis, kan begrænses af den grundlovssikrede ytringsfrihed og om dette er i overensstemmelse med fortolkningen af Grundlovens § 77. Ligeledes er det relevant at belyse, hvilke sanktioner en offentlig ansat kan blive mødt med, når grænsen for den lovlige ytring er overskredet.

1.5. Problemformulering

Specialet ønsker på baggrund af ovenstående problemfelt at besvare følgende:

Er der i et ansættelsesforhold i den offentlige sektor en loyalitetspligt, der begrænser den grundlovssikrede ytringsfrihed?

1.6. Specialets opbygning

Specialet har til formål at undersøge, hvorvidt loyalitetspligten i et ansættelsesforhold begrænser offentligt ansattes ytringsfrihed. Specialet er delt op i seks afsnit, som undersøger indholdet og rækkevidden af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Første afsnit indeholder en indledende afsnit, som omfatter en indledning, et problemfelt, problemformulering, metode samt specialets afgrænsning. For at kunne besvare specialets problemformulering, indledes der med en teoretisk gennemgang af ytringsfriheden, herunder Grundlovens § 77 og EMRK artikel 10.

Dette efterfølges af en redegørelse af den arbejdsretlige loyalitetspligt, samt den ulovbestemte loyalitetspligt for offentligt ansatte. I helholdsvis afsnit 5-8 behandles en række sager, samt afgørelser med henblik på at undersøge, hvordan de offentlige myndigheder bruger reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed i praksis.

På baggrund af de forudgående afsnit indeholder specialet afslutningsvist en diskussion om informationsinitiativernes rækkevidde, hvorvidt der i praksis er en ytringsfrihed for offentligt ansatte, eksistensen af en loyalitetspligt i offentlige ansættelsesforhold, samt følgevirkningerne af kritiske ytringer. Endelig foretages en opsamlende konklusion, som med de ovenfor nævnte afsnit, opridser rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed og klarlægger retstilstanden på området.

2. Den lovfæstede ytringsfrihed

2.1. Grundlovens § 77

Som en del af Danmarks Riges Grundlov (herefter GRL), udgør ytringsfriheden, forsamlings- og foreningsfriheden tilsammen de grundlæggende politiske frihedsrettigheder i Danmark.

Bestemmelsen om ytringsfrihed findes i GRL § 77 og har følgende ordlyd:

*”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.”*⁴

Bestemmelsens 1. pkt. beskriver de ytringer, som enhver kan blive stillet retligt til ansvar for ved de danske domstole. Det er herefter relevant at søge besvaret, om der ligeledes findes ytringer, der ikke indebærer en sådan risiko.

I bestemmelsens 2. pkt. fremgår de ytringer, enhver er berettiget til at ytre sig om uden forudgående kontrol. Disse betegnes den *materielle ytringsfrihed*, samt den *formelle ytringsfrihed* og vil blive behandlet i afsnit 2.1.3.

2.1.1. Personkredsen

Ordlyden i GRL § 77 fastslår, at beskyttelsen omfatter ”enhver”, hvilket indebærer både danske og udenlandske borgere, der opholder sig i Danmark. Yderligere gælder beskyttelsen også for enhver juridisk person med ophold eller beliggende i landet.⁵

Selv om den grundlovssikrede ytringsfrihed som udgangspunkt omfatter alle persongrupper, er det anerkendt i praksis, at der for visse persongrupper kan gælde indskrænkninger heri. Særligt for offentligt ansatte har disse indskrænkninger givet anledning til en del konkrete sager, idet de er blevet mødt med negative ledelsesmæssige reaktioner som følge af deres ytringer.⁶ Dette spørgsmål har også påkaldt megen interesse i den juridiske teori, hvorfor denne afhandling har til formål at belyse netop denne problemstilling.

⁴ Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret, s. 325

⁵ Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret, s. 339

⁶ Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret, s. 341 og Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, s. 498

2.1.2. De beskyttede ytringer

De beskyttede ytringer omfatter retten til at ytre sig på tryk, i skrift og tale. Disse skal forstås bredt, således, at de også omfatter billeder, tegninger, figurer mv. Ytringerne kan være udtryk for selvstændige tanker hos personen, der ytrer sig, men kan også være videregivelse af andres tanker samt faktuelle oplysninger.⁷

Det er i første omgang relevant at præcisere, i hvilke situationer en offentligt ansat kan opleve indskrænkninger i dennes ret til at ytre sig.

Alle offentligt ansatte kan ytre sig på egne vegne om emner, der ligger *uden for* deres eget arbejdsområde, hvorfor de inden for disse rammer kan deltage i den offentlige debat på lige fod med alle andre borgere. Problemet opstår derimod først, når offentligt ansatte deltager i debatter, der ligger *inden for* deres eget arbejdsområde. Såfremt der ytres på myndighedens vegne, er det dog med øje for de retningslinjer, der måtte være i ansættelsesforholdet. Sidstnævnte udgør ikke en indskrænkning af den grundlovssikrede ytringsfrihed og vil således være accepteret, som følge af, at denne er underlagt instruktionsbeføjelser fra sin arbejdsgiver. Det er dog problematisk, når en offentligt ansat udtaler sig på egne vegne om kritisable forhold, der vedrører dennes arbejdsområde. Her må udgangspunktet i ordlyden af GRL § 77 komme til syne, hvilket taler for at offentligt ansatte ikke er begrænset fra at ytre sig på samme måde, som enhver anden borger. Heroverfor ligger imidlertid, at en retmæssig brug af GRL § 77 kan medføre skadelige ledelsesmæssige reaktioner, hvorfor særligt offentligt ansatte tæt på beslutningstagerne må tåle en vis indskrænkning i deres ytringsfrihed af hensyn til det fremtidige samarbejde.⁸ Accept af denne indskrænkning kommer bl.a. til udtryk i Folketingets ombudsmandspraksis og slår fast, at det i disse tilfælde aldrig vil være ytringen i sig selv, der kan medføre negative ledelsesmæssige reaktioner, men kun de afledte virkninger af ytringen. Der skal dog være tale om, at hensynet til det fremtidige samarbejde skal være meget tungtvejende, hvis tidligere nævnte ansattes ytringsfrihed skal indskrænkes.⁹

⁷ Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret, s. 335

⁸ Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret, s. 359

⁹ Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret, s. 342 og Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer. s. 499

2.1.3. Formel og materiel ytringsfrihed

Teorien sonderer mellem den formelle og materielle ytringsfrihed. Den formelle ytringsfrihed fremgår af GRL § 77, 2. pkt., og omfatter retten til at ytre sig uden forudgående begrænsninger, da censur og andre forebyggende forholdsregler mod ytringer ikke er tilladt. Dette betyder, at en offentligt ansat ikke forud for en ytring kan blive mødt med et krav om, at dennes ytring skal vurderes som værende lovlig eller hensigtsmæssig, hvis denne ytrer sig som privatperson.

Udover at forbyde censur, forbyder den formelle ytringsfrihed ligeledes nedlæggelse af andre forebyggende forholdsregler, hvilket indebærer, at den offentlige myndighed ikke må forsøge at forhindre eller på anden vis forsinke offentliggørelsen af en ytring, der er eller bliver fremført af en ansat.

Dog er det almindeligt accepteret, at domstolene kan nedlægge fogedforbud mod offentliggørelsen af en ytring og beslaglægge trykte skrifter før offentliggørelse af disse, hvis det kan godtgøres, at der er risiko, for at ytringen vil medføre uoprettelig skade eller at formålet i øvrigt forspildes, hvis ikke der gribes ind inden offentliggørelsen.¹⁰

Den materielle ytringsfrihed, der fremgår af GRL § 77, 1. pkt., vedrører retten til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Med tiden har dette stillet spørgsmålet om, hvorvidt den materielle ytringsfrihed også kan rumme ytringer uden efterfølgende sanktioner eller risiko for ansvar. Den statsretlige teori har med formuleringen, ”*dog under ansvar for domstolene*”, i GRL § 77 givet domstolene enekompetence til, at sanktionere overtrædelser af den materielle ytringsfrihed, for så vidt angår straf og erstatningsansvar. I domstolens stillingtagen til, hvorvidt der er sket en krænkelse af ytringsfriheden, indgår en afvejning af hensynet til at sikre ytringsfriheden og hensynet til at indskrænke den. Da ytringsfriheden er grundlovssikret og dermed har en særlig plads i den retlige trinfølge, skal de hensyn, der kan begrunde en indskrænkning af ytringsfriheden være tungtvejende.¹¹

I praksis har ovennævnte dog ikke forhindret tjenstlige reaktioner over for offentligt ansatte, da disse kan pålægges ansvar af ansættelsesmyndigheden således, at der enten bliver tale om en afskedigelse eller andre negative ledelsesreaktioner.¹²

¹⁰ Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret, s. 342 og Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer s. 501

¹¹ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer s. 504

¹² Betænkning nr. 1553/2015 s. 68 og Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer s. 510

2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 10

Ytringsfriheden er også beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Konventionen trådte i kraft i 1953 og som en del af den, oprettede staterne i 1959 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD).¹³ Formålet med EMD er at sikre, at medlemslandene efterlever Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK).¹⁴

EMRK blev inkorporeret i dansk lovgivning i 1992, og siden da har den haft lovkraft i Danmark.¹⁵ Selv om EMRK, som følge af inkorporeringen i 1992, har opnået samme status som de almindelige danske love, har Højesteret imidlertid forsøgt at holde EMRK og Grundloven skarpt adskilt for at undgå, at der skulle ske en nyfortolkning af GRL § 77.¹⁶

EMRK art. 10 indeholder bestemmelsen om ytringsfrihed og har følgende ordlyd:

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

”Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.”

Artikel 10 indeholder ligeledes et forbud mod forudgående censur, men til forskel for GRL § 77 har EMRK i artikel 10 en mere videregående beskyttelse. Artikel 10, stk. 1 foreskriver både retten til at fremkomme med oplysninger og tanker (ytringsfrihed) og retten til at modtage oplysninger og tanker (informationsfrihed).¹⁷

¹³ <https://menneskeret.dk/om-os/menneskerettigheder/menneskerettigheder-eu/europaeiske-menneskerettighedskonvention>.

¹⁴ <https://menneskeret.dk/om-os/menneskerettigheder/menneskerettigheder-eu/europaeiske-menneskerettighedsdomstol>

¹⁵ J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 33

¹⁶ Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret, s. 346

¹⁷ J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 272

Artikel 10, stk. 2 bestemmer dog, at staten kan gribe ind i tilfælde, hvor ytrings- eller informationsfriheden kan være skadeligt for samfundet eller krænke individet.¹⁸ Dog stilles der imidlertid krav til restriktioner i ytringsfriheden, hvorfor der er begrænsede muligheder for at pålægge et efterfølgende ansvar for allerede fremsatte ytringers indhold. Før der kan pålægges efterfølgende ansvar, skal restriktioner ifølge artikel 10, stk. 2 have hjemmel og samtidig være nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til sikkerheden eller et af de opregnede legitime formål, som foreskrevet i bestemmelsen.¹⁹ Disse undtagelser skal ifølge EMD fortolkes restriktivt og et indgreb skal være proportionalt og altid bero på en konkret helhedsvurdering.²⁰

2.3. Opsummering

Sammenfattende kan retstilstanden for offentligt ansattes ytringsfrihed beskrives således, at offentligt ansatte er omfattet af den beskyttelse, der følger af Grundlovens § 77 og EMRK art. 10.

Den grundlovssikrede beskyttelse gælder kun, når offentligt ansatte ytrer sig på egne vegne. Såfremt offentligt ansatte ytrer sig på myndighedens vegne, er myndigheden som arbejdsgiver berettiget til at pålægge den ansatte instruktionsbeføjelser, hvilket kan omfatte retningslinjer for bl.a. indhold og hvilket forum disse udtalelser skal fremsættes i.

Problemet med offentligt ansattes ytringsfrihed opstår, når de ansatte deltager i debatter, der ligger *inden for* deres eget arbejdsområde.

Ifølge ordlyden af GRL § 77 kan retmæssig brug af bestemmelsen medføre skadelige ledelsesmæssige reaktioner, hvorfor offentligt ansatte tæt på beslutningstagerne må tåle en vis indskrænkning i deres ytringsfrihed af hensyn til det fremtidige samarbejde.

Der sondres i teorien mellem den formelle og materielle ytringsfrihed. Den formelle ytringsfrihed giver alle borgere ret til at ytre sig uden forudgående begrænsninger, som censur og andre forebyggende forholdsregler. Den materielle ytringsfrihed vedrører retten til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Da denne frihed er grundlovssikret, skal de hensyn, der kan begrunde en indskrænkning af ytringsfriheden være tungtvejende, før disse kan være gældende. I praksis har dette dog ikke forhindret tjenstlige reaktioner over for offentligt ansatte, da disse kan blive mødt med afskedigelse eller andre negative ledelsesreaktioner på baggrund af deres ytringer i den offentlige debat.

¹⁸ J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 272

¹⁹ J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 277

²⁰ J. E. Rytter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, s. 278

3. Loyalitetspligt

I nærværende kapitel ønskes den eksisterende teoris bidrag til loyaliteten gennemgået med fokus på den individuelle relation, nærmere mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Eftersom afhandlingen tager udgangspunkt i loyalitetspligten for offentligt ansatte, vil en beskrivelse af lønmodtagerens loyalitetspligt præsenteres. Derudover er det relevant at klarlægge de ledelsesreaktioner og sanktioner en offentlig ansat kan forvente, såfremt denne misligholder sine forpligtelser i ansættelsesforholdet.

3.1. Generelt om loyalitetspligten

Ifølge fast arbejdsretlig litteratur og praksis er ansatte underlagt visse forpligtelser under ansættelsesforholdet, herunder til at optræde loyalt og til aktivt at varetage arbejdsgiverens interesser.²¹ Loyalitetspligten i ansættelsesforholdet gælder uden nærmere aftale og omfatter en bred og vidtrækkende forpligtelse, som sætter visse grænser for forskellige typer af handlinger. Disse handlinger omfatter bl.a. kritisk eller negativ omtale af arbejdspladsen, placering af arbejdsgiveren i uacceptable afhængighedsforhold, nægte at efterkomme arbejdsgiverens instruktioner eller medvirken til retsstridige forhold.²²

Den tidsmæssige udstrækning af loyalitetspligten anses for tilknyttet til vederlagsforpligtelsen, og anses for at gælde i den ansættelsestid, hvor arbejdsgiveren er forpligtet til at udbetale løn til den ansatte.²³ Dette betyder, at loyalitetspligten også gælder i en eventuel opsigelsesperiode, herunder ved suspension eller fritstilling.²⁴ I det tilfælde, hvor ansættelsesforholdet bringes til ophør i medfør af en væsentlig misligholdelse og dermed en berettiget bortvisning af den ansatte, er det ifølge teorien omdiskuteret, hvorvidt der følger en modifikation til det ovennævnte udgangspunkt om, at loyalitetspligten følger vederlagsforpligtelsen. I dette tilfælde vil den ansatte således kunne opnå en bedre retsstilling, hvorfor det rationelle vil være at loyalitetspligten opretholdes indtil tidspunktet, hvor ansættelsesforholdet kunne være bragt til ophør af enten arbejdsgiveren eller den ansatte.²⁵

Som et eksempel på, at en misligholdelse ikke kan føre til, at den ansatte opnår en bedre retsstilling, kan U.1973.319/2H nævnes.²⁶

²¹ Ole Hasselbalch, bind II, s. 845

²² J.H. Jørgensen, ansattes konkurrencehandling, s. 59

²³ J.H. Jørgensen, ansattes konkurrencehandling, s. 62

²⁴ J.H. Jørgensen, ansattes konkurrencehandling, s. 62

²⁵ J.H. Jørgensen, ansattes konkurrencehandling, s. 63

²⁶ F som var ansat som funktionær, havde et opsigelsesvarsel på 1 år og var omfattet af en konkurrenceklausul. F afbrød tjenesteforholdet uden varsel eller rimelig grund og påbegyndte konkurrerende virksomhed. Spørgsmålet var herefter,

3.2. Ledelsesretten

Arbejdsgiverens ledelsesret er et almindeligt og anerkendt princip i ansættelsesretten og tager sin oprindelse fra Septemberforliget i 1899 mellem nutidens DA og LO.²⁷ Ledelsesretten giver arbejdsgiveren beføjelse til at fordele og lede arbejdet forudsat, at der handles inden for ansættelsesaftalens rammer.²⁸ Arbejdsgiverens beføjelser er en samlet betegnelse for f.eks. instruktionsbeføjelsen, tolkningsretten, kontrolforanstaltninger, samt antagelses- og afskedigelsesretten. Med instruktionsbeføjelsen har arbejdsgiver ret til at fastsætte, *hvilket* arbejde lønmodtageren skal lave, *hvorledes* arbejdet skal udføres, *hvordan* og af *hvem* de enkelte arbejdsfunktioner skal udføres samt, hvor arbejdet skal finde sted.²⁹

Som led i ovenstående har arbejdsgiveren tillige tolkningsret, hvilket giver denne ret til i første omgang at bestemme, hvad der skal ske, når der opstår tvivl om ledelsesrettens udstrækning.

Dette giver arbejdsgiveren fortolkningsfortrin, som Ole Hasselbalch beskriver som følgende:

*”En organiseret medarbejder skal således – medmindre der er meget tyngende grunde i anden retning – følge arbejdsgiverens beslutninger, altså hans forståelse af, hvad overenskomsten giver ham ret til at kræve af de ansatte, indtil den eventuelle tvivl i så henseende er afgjort af rettens vej.”*³⁰

Herefter har arbejdsgiveren ret til som udgangspunkt at iværksætte de nødvendige foranstaltninger, der gør det muligt for denne at kontrollere arbejdstid, udmåling af den præsterede arbejdsydelse, uregelmæssigheder og sikring imod uberettiget fravær. Dog kan foranstaltningerne kun være *nødvendige*, såfremt de ikke har en for lønmodtageren krænkende form og ikke forvolder ham tab eller nævneværdig ulempe. Med andre ord skal der være tale om saglige formål, der sikrer arbejdets normale gang og som holder sig inden for grænserne af anden relevant lovgivning.

Ledelsesretten giver desuden arbejdsgiveren ret til at udpege netop de arbejdstagere, som passer bedst til den enkelte arbejdsopgave og afskedige dem, dog med begrænsning af de relevante regler i forskel – og ligebehandlingslovene.³¹

hvordan årsfristen for konkurrenceklausulen, ifølge den dagældende funktionærlovs § 18, 3. pkt., skulle beregnes. Flertallet i Højesteret, mente at konkurrenceklausulen skulle gælde fra det tidspunkt, da F lovligt kunne have bragt ansættelsesforholdet til ophør.

²⁷ Ole Hasselbalch, bind I, s. 42

²⁸ Ole Hasselbalch, Ansættelsesret & Personale Jura, s. 170-171

²⁹ Ole Hasselbalch, Ansættelsesret & Personale Jura, s. 443

³⁰ Ole Hasselbalch, Ansættelsesret & Personale Jura, s. 91

³¹ Ole Hasselbalch, Ansættelsesret & Personale Jura, s. 229 og s. 283-284

3.3. Saglighedsværn for lønmodtagere – herunder for offentligt ansatte

Ledelsesretten, herunder arbejdsgiverens ret til at gennemføre kontrolforanstaltninger begrænses imidlertid af et alment sagligheds- og proportionalitetskrav. Disse krav er nogle af grundprincipperne inden for arbejdsretten og kan fremgå af lovgivningen, kollektive overenskomster eller individuelle aftaler. Det er i denne afhandling relevant at belyse ledelsesretten i forhold til lønmodtagere og disses særlige afskedigelsesbeskyttelse, hvorfor begrænsningerne i funktionærlovens § 2b og hovedaftalens § 4, stk. 3 gennemgås.³²

Funktionærlovens § 2b, stk. 1 har følgende ordlyd:

*”Såfremt opsigelse af en funktionær, som har været uafbrudt beskæftiget i den pågældende virksomhed i mindst 1 år før opsigelsen, ikke kan anses for **rimeligt begrundet** i funktionærens eller virksomhedens forhold, skal arbejdsgiveren udrede en godtgørelse. Denne fastsættes under hensyn til funktionærens ansættelsestid og sagens øvrige omstændigheder, men kan ikke overstige funktionærens løn for en periode svarende til halvdelen af det opsigelsesvarsel, der tilkommer den pågældende i henhold til § 2, stk. 2 og 3. Er funktionæren ved opsigelsen fyldt 30 år, kan godtgørelsen dog udgøre indtil 3 måneders løn.”*

Bestemmelsen i funktionærlovens § 2b, stk. 1 betinger en rimelig begrundelse, såfremt en funktionær vil gøre krav på godtgørelse i forbindelse med en usaglig opsigelse og på opsigelsestidspunktet har været beskæftiget i den pågældende virksomhed i minimum 1 år.

Hovedaftalens § 4, stk. 3 har følgende ordlyd:

*”Ved afskedigelse af en arbejdstager må **vilkårligheder** ikke finde sted, og klager over påståede urimelige afskedigelser kan derfor behandles efter nedenstående regler. Hovedorganisationerne anbefaler, at sager om påståede urimelige afskedigelser behandles hurtigst muligt af de berørte parter. Sager, i hvilke der nedlægges påstand om underkendelse af en afskedigelse, skal så vidt muligt være afsluttet inden udløbet af den pågældende arbejdstagers opsigelsesvarsel.*

³² Jens Paulsen: Afskedigelse – Arbejdsgiverens Ledelsesret Og Ledelsespligt s. 154

- a) *Såfremt der foretages afskedigelse af en arbejdstager, der har været uafbrudt beskæftiget i den pågældende virksomhed i mindst 9 måneder, har den pågældende arbejdstager ret til at begære skriftlig oplysning om grunden til afskedigelsen...*”

Ifølge hovedaftalens § 4, stk. 3 kan der ligeledes tilkendes godtgørelse til en lønmodtager, der på opsigelsestidspunktet har været ansat i virksomheden i minimum 9 måneder og dennes arbejdsgiver herefter afskediger den ansatte på vilkårlig eller urimelig vis.

Saglighedsværnet i ovenstående bestemmelser har som beskrevet betydning for arbejdsgiverens ret til at sanktionere en ansat med negative ledelsesreaktioner, f.eks. afskedigelse, når denne fremsætter lovlige ytringer, idet denne reaktions saglighed kan efterprøves, hvis den ansatte benytter sig af denne ret. Særligt gælder der for offentligt ansatte yderligere saglighedsværn, der bevirker, at offentligt ansatte i større grad er beskyttet mod negative ledelsesreaktioner. Se herom i afsnit 3.6.

3.4. Decorumkravet

Funktionærloven indeholder ikke generelle bestemmelser om de krav, parterne kan stille til hinandens optræden i et ansættelsesforhold.

Decorumkravet for tjenestemænd fremgår af tjenestemandslovens § 10 og er som følger:

“ Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. ”

Bestemmelsen kræver af tjenestemænd, at disse skal overholde, såvel i som uden for tjenesten, moralske, etiske og retlige normer, der er gældende for den enkelte stilling. Kravets indhold kan beskrives flydende, idet det dels skal vurderes i relation til den enkelte stilling og dels til, hvad der i almindelighed opfattes som en acceptabel og rimelig optræden.³³

Decorumkravet omfatter oftest ledere, men også for andre ansatte, vil aktiviteter uden for tjenesten, kunne begrunde ophævelse, såfremt de hindrer opfyldelsen af tjenestepligter eller i høj grad er uforenelige med den moralnorm eller linje, som jobbet bestridelse forudsætter.³⁴ Offentlige ansatte er i

³³ Jan Svenning – Funktionærret s. 257

³⁴ Ole Hasselbalch – Ansættelsesret & personale jura s. 474

ligeledes omfattet af et decorumkrav – også kaldet værdighedskrav. Dette kommer til udtryk i vejledningen ”*God adfærd i det offentlige*”, udgivet af Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner, der tillige benyttes i bl.a. Justitsministeriets betænkning 1553/2015.³⁵

Som et eksempel på, hvornår det for en arbejdsgiver er berettiget at sanktionere med henvisning til overtrædelse af decorumkravet, kan U 2007.651V omtales.³⁶

3.5. Hjemmel for lønmodtagers loyalitetspligt

Hjemmelsgrundlaget for lønmodtagers loyalitetspligt kan variere alt efter, om der er tale om loyalitet før, under eller efter ansættelsesforholdet.³⁷ Denne afhandling sigter efter at undersøge om loyalitetspligten kan begrænse offentligt ansattes ytringsfrihed under ansættelsesforholdet, hvorfor forpligtelserne før og efter ansættelsen ikke bliver nærmere beskrevet.

Udgangspunktet er, at ansættelsesaftalen som kontrakt er den primære hjemmel for lønmodtagers loyalitetspligt, da pligt til loyalitet er en accessorisk forpligtelse mellem parterne. Kontraktrettens regler forpligter lønmodtageren i sin daglige adfærd og sin erhvervsudøvelse i at tage rimeligt hensyn til arbejdsgiverens erhvervsinteresse. Der henvises i teorien til, at loyalitetspligten i ansættelsesrelationen er givet en vid udstrækning og særlig karakter, modsat det stringent kontraktlige indhold, idet der er tale om ”*personligt arbejde i tjenesteforhold*”. Dette skaber særlige forudsætninger for loyalitetspligten og medfører, at relationen i sig selv vil berettige til krav om en anden adfærd end mellem andre relationer i samfundet.³⁸

Ovenstående synspunkt har flere forfattere taget til sig gennem tiden og om netop denne tætte binding i en kontrakt om lønnet arbejde, har Ole Hasselbalch udtalt følgende:

³⁵ Flere forfatter såsom Poul Andersen og Jørgen Mathiassen refererer tillige til kravet som værende gældende for offentligt ansatte. Se f.eks. Mathiassen, Jørgen – Forvaltnings Personellet s. 63.

³⁶ En folkeskolelærer havde overtrådt straffelovens § 245, stk. 1, da denne havde stukket sin samlever under en episode i den ansattes hjem. Arbejdsgiveren valgte at afskedige den ansatte efter decorumkravet i Tjenestemandslovens § 10, før den ansatte havde modtaget rettens dom på overtrædelsen. Dette fandtes at være berettiget.

³⁷ Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet I Arbejdsretlige Relationer, s. 247

³⁸ Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet I Arbejdsretlige Relationer, s. 248

*“Ved at indgå i løbende ansættelsesrelation opnår arbejdstageren en mere betrygget stilling imod til gengæld at overlade arbejdsgiveren en ret til løbende at disponere over arbejdsydelsen. Lønmodtageren indgår i arbejdsgiverens “organisme” som en del af den driftsmæssige helhed.”*³⁹

Yderligere udtaler Ole Hasselbalch, at lønmodtageren i kraft af denne relation og så langt tjenesten kræver det, opgiver en del af sin selvbestemmelsesret, og der opstår en form for obligatorisk interesserensolidarisering⁴⁰ med arbejdsgiveren.⁴¹ Helt nøjagtigt kan det dog ikke udpeges, hvor loyalitetspligten har sin hjemmel, hvorfor en række åbne termer såsom forholdets natur og uskrevne forudsætninger ligeledes refereres til i forbindelse med loyalitetspligten.⁴²

I forlængelse af førnævnte, afsnit 3.3 om salighedsværn, er loyaliteten på samme måde en uskreven pligt eller forventning mellem parterne, når det drejer sig om DA/LO-hovedaftalen § 4 og funktionsnærlovens § 2b. Bestemmelserne er et udtryk for lønmodtagerbeskyttelse, da de opstiller et værn mod urimelig eller usaglig afskedigelse. Kravet om rimelighed i bestemmelserne er udfyldt gennem fortolkning af de judicielle organer og vurderingen beror på en konkret bedømmelse af sagens omstændigheder. Dog kan disse bestemmelser ikke betegnes som en direkte hjemmel for loyalitetspligten, selvom vurderingen tager sigte på, om lønmodtagerens brud på loyalitetspligten opfylder kravet om rimelighed.⁴³

³⁹ Ole Hasselbalch, Tjenestelige loyalitetspligter, 1980 - refereret til i blå loyalitetsbog s. 249

⁴⁰ Ole Hasselbalch, bind II, s. 1451 – Obligatorisk interesserensolidarisering opstår, når en lønmodtager opgiver sin selvbestemmelsesret, i kraft af at denne har indgået kontakt om lønnet arbejde med sin arbejdsgiver. Arbejdsgiveren kan dermed stille særlige krav til lønmodtagerens adfærd.

⁴¹ Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet I Arbejdsretlige Relationer, s. 248-249 og Ole Hasselbalch, bind II, s. 1451

⁴² Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet I Arbejdsretlige Relationer, s. 250

⁴³ Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet I Arbejdsretlige Relationer, s. 250 - 251

3.6. Ledelsesreaktioner og sanktioner

Har lønmodtager misligholdt en loyalitetsforpligtelse og dette ved fortolkningen af aftalen og ved en vurdering af de konkrete omstændigheder blevet fastslået, er det nødvendigt at vurdere, hvilke reaktioner arbejdsgiveren med rette kan foretage.⁴⁴

Måden, hvorpå man kan definere begrebet misligholdelse, er ifølge Ole Hasselbalch, i det tilfælde, hvor den ene part i et ansættelsesforhold ikke opfylder en ham påhvilende forpligtelse, uden at dette er begrundet i den anden parts forhold eller hjemlet ved lov, kollektiv overenskomst, ansættelseskontrakten eller andet.⁴⁵

Ovenstående vurdering er af Ole Hasselbalch beskrevet som følgende: *”Principperne for parternes anvendelse af disse sanktioner er væsentlige, idet de udgør det yderste mål for, hvad ret og pligt er i arbejdsforholdet. Når f.eks. det nærmere indhold af lønmodtagerens arbejdsforpligtelse skal fastlægges, bliver det i sidste ende afgørende for, hvad hans pligt er i så henseende, de overvejelser, som ligger bag afgørelsen af, hvorvidt sanktionen bortvisning kan bringes i anvendelse i anledning af en påstået forsømmelse.”*⁴⁶

Specialeafhandlingen tager sigte på at klarlægge, hvilke sanktioner den ansatte kan blive mødt med grundet dennes illoyale handlinger. I nærværende afsnit er det særligt reaktioner i form af påtale, advarsel, opsigelse og i yderste konsekvens bortvisning, der vil være i fokus.

Ved mildere indgreb kan arbejdsgiveren vælge at påtale en uønsket adfærd fra den ansattes side. Misligholdelse af en mere alvorlig karakter kan berettige arbejdsgiveren at give den ansatte en advarsel og en eventuel trussel om, at gentagelser vil medføre konsekvenser.⁴⁷ Såfremt den ansatte ikke efterkommer en forudgående advarsel, kan konsekvensen for dette være en opsigelse med respekt for det dertil gældende opsigelsesvarsel. Foreligger der imidlertid en meget væsentlig misligholdelse, kan dette berettige arbejdsgiveren til at bortvise den ansatte øjeblikkeligt.⁴⁸

Sidstnævnte reaktionsmulighed er den groveste, hvorfor det kræver, at der foreligger en saglig grund for denne type af sanktion. Endvidere er det vigtigt, at proportionalitetskravet er opfyldt, hvilket betyder, at der foreligger et rimeligt forhold mellem misligholdelsen og reaktionen.⁴⁹

⁴⁴ Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet I Arbejdsretlige Relationer, s. 271

⁴⁵ Ole, Hasselbalch: Ansættelsesret og personalejura, s. 399

⁴⁶ Ole Hasselbalch, bind II, s. 1325

⁴⁷ Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet I Arbejdsretlige Relationer, s. 272f

⁴⁸ Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet I Arbejdsretlige Relationer, s. 274ff, ligeledes Funktionærbogen s. 817f

⁴⁹ Ansættelsesret & personalejura 2010, s. 327ff

Særligt for offentligt ansatte gælder der imidlertid begrænsninger i afskedigelsesretten, som følge af det dobbelte retsgrundlag. Dette følger dels af de særlige lov- og overenskomstregler, som beskrevet i afsnit 3.5 og dels af de regler, der gælder for forvaltningens udøvelse, herunder forvaltningsloven og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger⁵⁰ om bl.a. begrundelsespligt, partshøring m.m., samt Ombudsmandens prøvelse. Manglende overholdelse af disse regler kan således påvirke vurderingen af den materielle berettigelse af en bortvisning.⁵¹ Ifølge forvaltningslovens regler kan saglige afskedigelsesgrunde være f.eks. uløselige samarbejdsvanskeligheder eller utilstrækkelig arbejdsindsats.⁵²

Det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår disse ovennævnte sanktionsmuligheder kan bruges og hvornår en ytring kan udgøre illoyal adfærd, da det beror på en konkret vurdering ud fra sagernes konkrete omstændigheder. Det grundlæggende for vurderingen må være proportionaliteten mellem det, lønmodtageren vil opnå med sin ytring, og skadevirkningen for arbejdsgiveren. Det afgørende kriterium må således være, hvorvidt ytringen er skadevirkende over for arbejdsgiveren, om den bliver tilkendegivet internt på arbejdspladsen eller eksternt og i sidstnævnte i hvilket forum, denne bliver fremsat i.⁵³

I forlængelse af vurderingen omkring ytringer og om, hvorvidt de udgør en illoyal handling, vil en analyse af Ombudsmandspraksis og retspraksis være relevant, for at klarlægge, hvilke momenter der i praksis medtages i vurderingen og hvilke negative ledelsesmæssige sanktioner dette i så fald kan medføre. Ombudsmandens udtalelser og andet relevant praksis præsenteres i afsnit 5-8.

3.7. Opsummering

Med arbejdsgiverens ledelsesret har denne beføjelse til at fordele og lede arbejdet forudsat, at der handles inden for ansættelsesaftalens rammer. Arbejdsgiveren har dermed ret til at fastsætte, *hvilket* arbejde lønmodtageren skal lave, *hvorledes* arbejdet skal udføres, hvordan og af hvem de enkelte arbejdsfunktioner skal udføres samt, hvor arbejdet skal finde sted. Ledelsesretten, herunder arbejdsgiverens ret til at gennemføre kontrolforanstaltninger begrænses dog af et alment sagligheds- og proportionalitetskrav. Disse kan være bestemt ved lov, kollektive overenskomster eller aftale - f.eks. i funktionærlovens § 2b eller hovedaftalens § 4, stk. 3.

⁵⁰ Ole Hasselbalch, bind II, s. 912

⁵¹ Ole Hasselbalch, bind II, s. 1332-1333

⁵² Ole Hasselbalch, bind II, s. 913

⁵³ Ole Hasselbalch, bind II, s. 844

For tjenestemænd og offentligt ansatte gælder der derudover et decorumkrav som følger af tjenestemandsslovens § 10, der forpligter tjenestemænd til at overholde, moralske, etiske og retlige normer, der er gældende for den enkelte stilling, både i som uden for tjenesten.

Loyalitetspligten der gælder mellem en arbejdstager og en arbejdsgiver i ansættelsesforhold, gælder uden nærmere aftale og omfatter en række forpligtelser, som sætter visse grænser for forskellige typer af handlinger. Disse handlinger omfatter bl.a. kritisk eller negativ omtale af arbejdspladsen, placering af arbejdsgiveren i uacceptable afhængighedsforhold, nægte at efterkomme arbejdsgiverens instruktioner eller medvirken til retsstridige forhold. Helt nøjagtigt kan det dog ikke udpeges, hvor loyalitetspligten har sin hjemmel, hvorfor en række åbne termer såsom forholdets natur og uskrevne forudsætninger ligeledes refereres til i forbindelse hermed.

4. Ulovbestemt loyalitetspligt for offentligt ansatte

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og eventuelle begrænsninger herfor har i en årrække været et omdiskuteret emne. Det grundlæggende spørgsmål har i debatten omhandlet, hvornår en offentligt ansat må fremsætte kritiske ytringer om sin arbejdsplads, samt hvordan denne kritik må fremsættes uden, at dette vil skabe risiko for alvorlige ledelsesreaktioner.

I december 2017 fremlagde Socialpædagogerne Nordjylland en undersøgelse, hvor det blev klarlagt, om nordjyske socialpædagoger kan ytre sig offentligt, såfremt de oplever kritisable forhold i forbindelse med deres arbejde.

Peter Kristensen, der er formand for Socialpædagogerne Nordjylland udtalte om baggrunden for igangsættelsen af undersøgelsen at:

*”Det er dybt bekymrende og en hån imod demokratiet, at man ikke kan tale om kritiske forhold på sin arbejdsplads uden, at det får negative konsekvenser.”*⁵⁴

Undersøgelsen byggede på besvarelser fra 507 medlemmer hos Socialpædagogerne Nordjyllands medlemspanel. Disse besvarelser vil blive nærmere beskrevet i afsnit 4.3.

⁵⁴ <http://slnord.dk/store-problemer-med-socialpaedagogers-ytringsfrihed/>

4.1. Betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret (2006)

Betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret blev af det nedsatte udvalg med professor, dr.jur. Jens Peter Christensen i spidsen afgivet på baggrund af beslutningsforslag B 39 og beslutningsforslag B 40 behandlet af Folketinget i 2004.

Et af disse beslutningsforslag, nærmere B 40, omhandlede offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. Regeringen skulle 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 skulle deltage mere aktivt i den offentlige debat.

Udvalget kom med dets undersøgelser frem til, at der blandt både ansatte og myndigheder herskede en vis usikkerhed om indholdet og rækkevidden af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette var efter Udvalgets opfattelse ikke med til at sætte gang i offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat.

Udvalget anbefalede, at der i stedet for yderligere lovregulering af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, blev udarbejdet en vejledning om retstilstanden på dette område, hvortil der i betænkningen var udarbejdet et forslag til en sådan vejledning.⁵⁵

Yderligere var Udvalget af den opfattelse, at frykten for at skabe et dårligt arbejdsmiljø og frygt for negative ledelsesreaktioner var årsagen til at offentligt ansatte ikke ytrede sig, hvorfor en lovregulering ikke var den mest gunstige løsning herpå. Løsningen på denne frygt lå derimod i en holdningsændring hos medarbejderne og ledelsen.

Modstridende var dog et mindretal bestående af repræsentanterne for Danske Mediers Forum og Dansk Journalistforbund, der udover den af Udvalget foreslåede vejledning, så en lovregulering af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed som betydelig.

Lovreguleringen ville ifølge mindretallet give politisk opbakning til de offentligt ansattes ytringsfrihed og derigennem skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Disse positive effekter ville i sidste ende fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed, hvorefter der ville skabes respekt fra myndighedernes side over for de ansattes ret til at ytre sig på egne vegne.⁵⁶

⁵⁵ Betænkning 1472 s. 32-33 og <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2006/graenserne-af-offentligt-ansattes-ytringsfrihed-og-meddeleret>

⁵⁶ Betænkning 1472 s. 40

Endvidere blev også spørgsmålet om en særlig regulering af offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse behandlet. På samme måde mente Udvalget, at det ikke var hensigtsmæssigt for anvendelsen af de ansattes ytringsfrihed at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der omhandlede spørgsmål om ytringsfrihed i den offentlige sektor. Denne holdning kom af, at der ifølge udvalgsflertallet ikke var tale om et omfangsrigt problem vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, hvorfor de ikke så grund til at fastsætte særlige regler herom.

Repræsentanterne for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Journalistforbund mente dog, at det var anbefalelsesværdigt, at der skulle fastsættes en generel lovbestemmelse, der skulle fastslå, at en offentlig arbejdsgiver ikke måtte sanktionere lovlige ytringer. Dette skulle herefter kunne kombineres med særlige regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse, forhøjet godtgørelsesniveau og særlige bevisbyrderegler.⁵⁷

Som tidligere nævnt anbefalede Udvalget i betænkningen 1472/2006, at der skulle udarbejdes en vejledning, som skulle skabe en klarhed om de gældende regler og principper for offentligt ansattes ytringsfrihed. I september 2006 udsendte Justitsministeriet en kortfattet vejledning som indeholdt en redegørelse af gældende regler på området tillige med nogle gode råd, der dels skulle tjene til formål at give en overskuelig guide og dels fremme åbenhed og debat på arbejdspladsen.⁵⁸

I vejledningen fra 2006 havde Justitsministeriet anført, at åbenhed blandt offentligt ansatte og deres ret til at ytre sig er grundlæggende og væsentlige værdier i demokratiet og dermed i den offentlige sektor. Det ville derfor være naturligt og nyttigt, at offentligt ansatte kunne ytre sig om forhold inden for eget arbejdsområde, såfremt de måtte have interesse heri, og derigennem kunne gøre brug af deres ytringsfrihed og deltage i den offentlige debat.⁵⁹

De i vejledningen opstillede rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed, er en fundamental rettighed som både er sikret gennem EMRK artikel 10 og den danske Grundlovs § 77.

Ytringsfriheden er derimod underlagt visse begrænsninger, som kan opstilles som følger:

- 1) Forbud mod at ytre sig freds- eller æreskrænkende,
- 2) tavshedspligt, hvorefter man ikke må videregive eller udnytte fortrolige forhold,

⁵⁷ <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2006/graenserne-offentligt-ansattes-ytringsfrihed-og-meddelelser>

⁵⁸ Vejledning nr. 87 om offentligt ansattes ytringsfrihed 2006, s. 3

⁵⁹ Vejledning nr. 87 om offentligt ansattes ytringsfrihed 2006, s. 1

- 3) forbud mod ytringer i en urimelig grov form og ytringer, som er åbenbart urigtige om væsentlige forhold indenfor eget arbejdsområde, og
- 4) gennem praksis er det fastslået, at særligt offentligt ansatte tæt på beslutningstagerne må tåle en vis indskrænkning i deres ytringsfrihed af hensyn til det fremtidige samarbejde.⁶⁰

Vejledningen fremhæver, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.⁶¹

Slutningsvist understreger vejledningen, at ytringer, der er i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i vejledningen, er lovlige ytringer. Det bevirker, at ytringen ikke alene kan medføre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktioner.⁶²

4.2. Betænkning 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger (2015)

Senest og mest aktuelt nedsatte Folketinget til betænkning 1553/2015 endnu et udvalg, igen med professor, dr.jur. Jens Peter Christensen som formand. Udvalget skulle redegøre for reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, herunder udviklingen i praksis på området siden 2006. Betænkning 1553/2015 havde afsæt i betænkning 1472/2006 og havde til formål at redegøre for erfaringer med anvendelsen af de offentligt ansattes ytringsfrihed, samt erfaringer med de tiltag, der blev iværksat på baggrund af betænkning 1472/2006.⁶³

Det var Udvalgets opgave at vurdere, om der endnu en gang var behov for lovgivning på området eller en større informations- og rådgivningsindsats og hvordan dette i så fald kunne iværksættes på bedste vis. Det var antaget, at Udvalget i sine overvejelser skulle inddrage synspunkter og forslag, som har været fremført siden 2006.

Betænkning 1553/2015 indeholdt en række af de, i betænkning 1472/2006 og Vejledning nr. 87, anbefalede punkter. Herudover fremhævede Udvalget det positive aspekt i, at den daværende regels form gennem ombudsmandspraksis på nyttig vis har kunnet tilpasse sig den samfundsmæssige udvikling, samt de konkrete sagers ofte individuelle omstændigheder. Ved en lovregulering var Udvalget af den opfattelse, at den løbende udvikling blev forringet, idet en sådan regulering naturligt

⁶⁰ Vejledning nr. 87 om offentligt ansattes ytringsfrihed 2006, s. 4-5

⁶¹ Vejledning nr. 87 om offentligt ansattes ytringsfrihed 2006, s. 6

⁶² Vejledning nr. 87 om offentligt ansattes ytringsfrihed 2006, s. 6

⁶³ Betænkning 1553/2015 s. 10

blev mere ”firkantet” og mindre smidig.⁶⁴ Endvidere mente udvalgsflertallet, at en lovregulering ikke ville medvirke til en bedre vejledning om reglerens indhold end den nuværende reguleringsform, og udvalgsflertallet havde på baggrund af dette ikke fundet anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.⁶⁵

Et mindretal af Udvalget, bestående af Dansk Journalist Forbund, Danske Medier og Michael Gøtze anbefalede en lovregulering af de gældende regler på området. Ifølge mindretallet ville en lovregulering kunne tydeliggøre en udvidet beskyttelse af offentligt ansattes grundlovssikrede ret til at fremsætte ytringer, der har samfundsmæssig interesse. Tilmed ville dette sende et nødvendigt og værdifuldt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed. Mindretallet mente tillige, at Udvalgets undersøgelser påviste, at offentligt ansatte fortsat anvendte deres ytringsfrihed i mindre grad til at ytre sig om kritisable forhold på deres arbejdspladser.⁶⁶

Udvalget genovervejede ligeledes i denne betænkning behovet for særlig regulering af spørgsmålet om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse. Der var hertil delte meninger om, hvorvidt dette var hensigtsmæssigt og om dette kunne bidrage positivt til offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed. Et fåtal af Udvalget mente ikke, at der forelå tungtvejende grunde til, at der burde indføres ansættelsesretlig særregulering på dette område.⁶⁷ Udvalgsflertallet mente derimod, at en ansættelsesretlig særregulering var et nødvendigt tiltag, da Udvalget undersøgelser og de anbefalede initiativer efter betænkning 1472/2006, ikke havde medført en ændring i udviklingen på området. Flertallet havde dog delte meninger omkring, hvilke konkrete initiativer der var bedst egnet til at øge den ansættelsesretlige beskyttelse.⁶⁸

Det samlede udvalg var enige om, at betydningen af en fortsat og løbende informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed, kan have stor betydning for hvordan offentligt ansatte benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat.⁶⁹ Udvalget anbefalede afslutningsvist at genudgive Vejledning nr. 87, som en tilknytning til udgivelsen af nærværende betænkning, da dette vil give en bedre forståelse af de gældende regler blandt en ny generation af embedsmænd, samt skabe et øget fokus på offentligt ansattes ytringsfrihed.⁷⁰

⁶⁴ Betænkning 1553/2015 s. 28

⁶⁵ Betænkning 1553/2015 s. 28

⁶⁶ Betænkning 1553/2015 s. 29

⁶⁷ Betænkning 1553/2015 s. 32

⁶⁸ Betænkning 1553/2015 s. 32-33

⁶⁹ Betænkning 1553/2015 s. 41

⁷⁰ Betænkning 1553/2015 s. 42

Justitsministeriet udsendte i oktober 2016 en vejledning om offentlig ansattes ytringsfrihed, der var en revideret udgave af ministeriets vejledning fra 2006. Ministeriet anfører i vejledningen, at der i praksis har vist sig at være forskellige opfattelser af, hvordan spørgsmål om grænserne for offentlig ansattes ytringsfrihed skal besvares, hvilket har medført usikkerhed i anvendelsen af reglerne herom. Den nye vejledning skulle på samme måde som Vejledning nr. 87 fra 2006 danne rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed, med målet om at fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.⁷¹

4.3. Medlemsundersøgelse: Socialpædagogers ytringsfrihed

Som tidligere nævnt i dette afsnit har Socialpædagogerne Nordjylland i den foreliggende medlemsundersøgelse om socialpædagogernes ytringsfrihed, stillet de nordjyske socialpædagoger en række forskellige spørgsmål om deres frihed til at ytre sig omkring kritisable forhold på arbejdspladsen.

Undersøgelsen blev indledt med spørgsmålet om, hvorvidt socialpædagogerne havde oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplads. Til dette besvarede 58 % af socialpædagogerne, at de havde oplevet kritisable forhold på deres arbejde, som de mente, at offentligheden burde have kendt til.⁷² I undersøgelsen blev de adspurgte medlemmer tillige bedt om at tage stilling til, hvilke kritisable forhold de oplevede på deres arbejdsplads. Her svarede størstedelen af de adspurgte medlemmer, at de kritisable forhold oftest omhandlede fysisk eller psykisk arbejdsmiljø eller dårlig ledelse.⁷³

Medlemmerne i undersøgelsen blev yderligere spurgt om deres reaktion på de kritisable forhold, når dette var kommet til deres kendskab. Undersøgelsen viste, at næsten 69% af de adspurgte medlemmer gik til deres kollegaer og over halvdelen tog det op med ledelsen. I forlængelse af førnævnte spørgsmål ønskede der også besvaret, hvilke konsekvenser det havde for medlemmerne at ytre sig om de kritisable forhold. Resultaterne viste, at de fleste oplevede, at det havde negative eller i nogen grad negative konsekvenser at ytre sig, da hele 27% havde oplevet udelukkende negative og 26 % havde oplevet både positive og negative reaktioner. Konsekvenserne havde for kun 5% været udelukkende positive, når de havde ytret sig om kritisable forhold. For 31% af de adspurgte medlemmer havde det ikke haft nogen efterfølgende konsekvenser. Socialpædagogerne var i undersøgelsen endvidere blevet bedt om at sætte ord på, hvilke negative konsekvenser de havde oplevet i tiden efter, at de valgte at ytre sig og reagere på kritisable forhold. Af de adspurgte medlemmer, der havde oplevet negative

⁷¹ Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed (2016) s. 6

⁷² Socialpædagogerne Nordjylland, Socialpædagogernes ytringsfrihed (2017) s. 3

⁷³ Socialpædagogerne Nordjylland, Socialpædagogernes ytringsfrihed (2017) s. 5

konsekvenser ved at ytre sig, svarede 54 %, at deres ytring kom til at påvirke deres psykiske arbejdsmiljø, 45 % svarede, at de fik et dårligt forhold til deres leder og 26 % blev indkaldt til samtale om det fremtidige samarbejde. Ligeledes blev 26% bedt om at gå på kompromis med fagligheden, 19 % fik et dårligt forhold til deres kollegaer, og 19 %, svarede, at arbejdsforholdene blev forringet efter, at de havde ytret sig. Slutteligt blev 16 % mødt med en opsigelse, 6 % fik en advarsel og 5 % fik besked på ikke at udtale sig fremover.

I undersøgelsen havde medlemmerne mulighed for at uddybe deres svar på spørgsmålet om, hvilke negative og positive konsekvenser det havde haft for dem at ytre sig om de kritisable forhold på arbejdspladsen. Nogle eksempler på dette var som følger:

Negative konsekvenser

"Jeg fik at vide, at jeg ikke måtte kritisere min arbejdsplads offentligt."

"Jeg fik at vide, at jeg godt måtte finde et andet job, hvis jeg ikke var tilfreds, hvor jeg var."

*"Jeg var sagt op på det tidspunkt, så derfor turde jeg udtale mig. Jeg havde ikke turdet, hvis jeg stadig var i jobbet."*⁷⁴

Positive konsekvenser

"Jeg fik det godt ved at forsvare min faglighed."

"De forhold, jeg bragte op, blev undersøgt, og der blev lavet forbedringer."

"Arbejdsmiljøet blev væsentligt forbedret."

*"Der blev politisk opmærksomhed på området."*⁷⁵

Endvidere blev medlemmerne bedt om at besvare, hvorvidt ledelsen havde givet udtryk for, at de ansatte ikke burde ytre sig i offentligheden om kritisable forhold på arbejdspladsen. Til dette spørgsmål svarede hele 54 %, at de enten direkte eller indirekte havde fået besked af deres ledelse, om at de

⁷⁴ Socialpædagogerne Nordjylland, Socialpædagogernes ytringsfrihed (2017) s. 12-13

⁷⁵ Socialpædagogerne Nordjylland, Socialpædagogernes ytringsfrihed (2017) s. 14-15

ikke burde ytre sig i offentligheden om kritisable forhold på arbejdspladsen. Af de adspurgte medlemmer svarede 40 %, at ledelsen ikke havde begrænset dem i at ytre sig offentligt.

Hele 73%, af medlemmerne mente, at det ville have negative konsekvenser for dem, hvis de udtalte sig offentligt, i pressen, på sociale medier eller lignende, om kritisable forhold på deres arbejdsplads. Kun 12% mente, at det ville have positive eller overvejende positive konsekvenser.

De sidste spørgsmål i undersøgelsen omhandlede, hvorvidt der på arbejdspladsen var aftalt retningslinjer for, hvordan medarbejderne måtte ytre sig om forholdene, samt om de i så fald aftalte retningslinjer, gav de ansatte en klar viden om, hvad der var tilladt at ytre sig omkring. Langt de fleste af medlemmer svarede, at der ikke var aftalt retningslinjer for hvad de måtte ytre sig om. 27% svarede at der var aftalt retningslinjer for tilladte ytringer og ud af disse svarede 73% at de med de foreliggende retningslinjer havde fået en klar forståelse for, hvad de med rette kunne tillade sig at ytre sig om.

4.4. Opsummering

Den ulovbestemte loyalitetspligt kommer af spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og eventuelle begrænsninger herfor. Ytringsfriheden har gennem tiden været et centralt begreb i den offentlige sektor, da det ikke har været reguleret af lov, hvornår en offentligt ansat må fremføre kritik af sin arbejdsplads, samt hvordan denne kritik må fremsættes uden, at dette vil skabe risiko for alvorlige ledelsesreaktioner.

Undersøgelserne bag Betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret fra 2006 viste, at der blandt både ansatte og myndigheder herskede en vis usikkerhed om indholdet og rækkevidden af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Med denne konstatering blev det af Udvalget anbefalet, at der i stedet for lovregulering skulle udarbejdes en vejledning om retstilstanden på dette område, hvortil der i betænkningen var udarbejdet et forslag til en sådan vejledning.

I Justitsministeriets Vejledning nr. 87 fra 2006 fremgik der følgende begrænsninger for offentligt ansatte, når disse ytrede sig i den offentlige debat. Begrænsningerne indeholdt forbud mod at ytre sig freds- eller æreskrænkende ytringer, tavshedspligt, ytringer af urimelig grov karakter eller åbenbart urigtige oplysninger og ytringer der fremsættes af ansatte tæt på den interne beslutningsproces. Vejledningen fremhævede herefter, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, samt at lovlige ytringer ikke alene kan føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering.

I 2015 udkom Betænkning 1553/2015 som havde afsæt i betænkning 1472/2006 og havde til formål at redegøre for erfaringer med anvendelsen af de offentligt ansattes ytringsfrihed samt erfaringer med de tiltag, der blev iværksat efter 2006. Udvalgets skulle endnu en gang vurdere, om der var behov for lovgivning på området eller en større informations- og rådgivningsindsats og hvordan dette i så fald kunne iværksættes.

På trods af, at Udvalget ikke var helt enige om behovet for lovregulering på området, var de dog enige om, at en fortsat og løbende informationsindsats om offentligt ansattes ytringsfrihed, kunne have stor betydning for, hvordan offentligt ansatte benyttede deres adgang til at deltage i den offentlige debat.

Udvalget anbefalede afslutningsvist at genudgive Vejledning nr. 87, som en tilknytning til udgivelsen af nærværende betænkning, hvorfor Justitsministeriet i oktober 2016 udsendte endnu en vejledning om offentlig ansattes ytringsfrihed, der var en revideret udgave af ministeriets vejledning fra 2006.

I en medlemsundersøgelse om socialpædagogernes ytringsfrihed har Socialpædagogerne Nordjylland, stillet de nordjyske socialpædagoger en række forskellige spørgsmål om deres frihed til at ytre sig omkring kritisable forhold på arbejdspladsen. Resultatet af undersøgelsen viste, at over halvdelen af de adspurgte medlemmer havde oplevet kritisable forhold på deres arbejde, som de mente, at offentligheden burde have kendt til og at de fleste gik til enten deres kollegaer eller ledelsen. Det fremgik desuden at de kritisable forhold oftest omhandlede arbejdsmiljø og dårlig ledelse, samt at det ville have negative konsekvenser for medlemmerne, hvis de udtalte sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads.

5. Offentlig ansattes ytringsfrihed og praksis på området

5.1. Folketingets Ombudsmandspraksis

Offentligt ansattes ytringsfrihed og reglerne herfor er udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand.⁷⁶ Deraf kommer et stort antal sager, hvor spørgsmålet om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er rejst. Ombudsmandens udtalelser og praksis har derfor haft stor betydning for en afklaring af retstilstanden på området, også selvom udtalelserne ikke har en egentlig sanktions- eller instruktionsbeføjelse. Ombudsmanden kan derfor ikke som f.eks. domstolene med retligt bindende virkning annullere eller ændre en afgørelse, ikende straf eller pålægge et erstatningsansvar.⁷⁷ Ombudsmanden har kompetence til at rejse sagerne på baggrund af en indgivet klage eller af egen drift⁷⁸ inden for den offentlige forvaltning.⁷⁹ På trods af det større antal sager er der dog kun i meget begrænset omfang blevet trykt retspraksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette er medvirkende til, at der i takt med den samfundsmæssige udvikling stadig er uklarheder forbundet med netop dette spørgsmål.⁸⁰

Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed og vurderingen af lovligheden af en ytring beror på en række forskellige hensyn og momenter, hvilket forsøges præsenteret i næverende afsnit.⁸¹

5.2. Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne

5.2.1. FOB 87.237 – Den kommunale ledergruppe

Offentlige ansattes ytringsfrihed er kun beskyttet, såfremt den ansatte ytrer sig på egne vegne og ikke på myndighedens vegne. Ledelsen kan ved ytringer på myndighedens vegne fastsætte retningslinjer for de interne kommunikationsveje, således at der er regler for, hvilken ansat der må ytre sig og hvad denne må ytre sig om.

I 1987 fremsatte Ombudsmanden i FOB 87.237 en række normsættende og generelle udtalelser om grænserne for offentligt ansattes materielle ytringsfrihed, hvilket man i nyere praksis stadig henviser til. Sagen vedrørte en kommunal ledergruppe, der i hælene på en beslutning om lukning af et plejehjem, havde udsendt et brev til kommunens ansatte. Brevet var sendt til de ansatte på baggrund af

⁷⁶ Betænkning 1553/2015 s. 116

⁷⁷ Jens Garde: Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 488

⁷⁸ Ombudsmandsloven § 13 og § 17

⁷⁹ Ombudsmandsloven §§ 7-9

⁸⁰ Betænkning 1553/2015 – Afsnit 3.1.4.9 s. 116

⁸¹ Betænkning 1553/2015 s. 15

deres udtrykte utilfredshed i en læserbrevsdebat og interviews om lokalpolitiske emner. De deltagende ansatte havde udtrykt deres bekymring i læserbrevene som private personer og dermed ytret sig på egne vegne. Ombudsmanden gik af egen drift ind i den pågældende sag, da der sås tvivl om, hvorvidt kommunens brev havde til hensigt at begrænse de ansattes ytringsfrihed.

Ombudsmandens udtalelse fastslog, at offentligt ansatte som udgangspunkt har samme frihed til at ytre sig i den offentlige debat som alle andre borgere. Der skal dog tages hensyn til at offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i visse tilfælde kan føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed.

Ombudsmanden opstillede i sagen fire hovedsynspunkter til vurderingen af, hvornår en offentlig ansats materielle ytringsfrihed begrænses:

1. Når ytringer er fremsat i sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde, da offentligt ansatte ikke er afskåret fra at udtale sig om sager, de ikke er i berøring med i deres daglige arbejde.
2. Såfremt ytringen omhandler eget arbejdsområde, er det væsentligt om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces, da begrænsningen ikke omfatter ansatte, der ligger langt fra beslutningstagerne.
3. Tidspunktet, hvorpå ytringen er fremsat, kan have en væsentlig betydning, da adgangen til at udtale sig forinden en beslutning er truffet, kan være mere snæver end, hvis der ytres om en sag efter denne er afgjort. Her er det desuden væsentligt, hvor tæt den ansatte er på beslutningsprocessen.
4. Om den pågældendes ytring kan anses for at have karakter af resourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde og kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold, da offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at ytre sig herom.⁸²

Ombudsmanden fastslår desuden, at udtalelserne fra de ansatte på plejehjemmet efter sagens faktiske oplysninger og de opstillede punkter oven for, næppe kan være inden for det område, hvor der kan antages at gælde begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. I forlængelse af dette påpeges

⁸² FOB 87.237 s. 7-8

slutteligt, at kommunen med dets brev havde skabt usikkerhed om retstilstanden hos de enkelte medarbejdere således, at medarbejderne ville være unødigt tilbageholdende med at deltage i den offentlige debat om lokalpolitiske emner.

5.3. Myndighedens vegne

5.3.1. FOB 05.547 – Overlægen

I denne sag opridsede ombudsmanden grænserne for, hvornår en ytring er sket på myndighedens vegne og deraf ligeledes om, hvornår en ytring fremsættes som privatperson. Sagen vedrørte en overlæge (herefter O) og dennes medvirken i et dokumentarprogram omhandlende apopleksipatienters behandling i det danske sygehusvæsen. Programmet blev af sygehusdirektionen på Amtssygehuset X godkendt forinden udsendelsen blev bragt, herunder at der indgik en konkret patienthistorie, hvor patienten som følge af overbelægning ikke var modtaget på neurologisk afdeling.

O, som fik ansvaret for at være Amtssygehuset X's repræsentant i programmet, orienterede yderligere sygehusdirektionen om sin medvirken i en del af udsendelsen, som omhandlede, *“en generel problemstilling vedrørende behandling af patienter på apopleksiafsnit og de konsekvenser det må medføre, hvis patienterne ikke behandles på apopleksiafsnit”*.⁸³

Amtssygehuset X fremsendte yderligere forinden offentliggørelsen af dokumentarprogrammet et udkast til en pressemeddelelse til O, hvor han skulle lægge navn til en udtalelse, som lød således:

“Lad mig med det samme slå fast, at det er min vurdering, at den pågældende patient er blevet behandlet fagligt forsvarligt. Der var desværre ikke plads på vores apopleksiafsnit, da patienten blev indlagt. Neurologisk afdeling tilså hende kort tid efter indlæggelsen og var i dialog med de medicinske læger om forløbet, som det er kutyme i disse tilfælde. Der er her tale om to afdelinger, der går sammen om at give en patient optimal behandling. Fra neurologisk afdeling førte vi løbende tilsyn med patienten, som straks kom i behandling og efterfølgende genoptræning. Små 10 dage efter indlæggelsen overførtes patienten til et kommunalt genoptrænings- tilbud”, fortæller adm. overlæge (O), Neurologisk afdeling, Amtssygehuset (X)”.⁸⁴

Efter Amtssygehuset X's henvendelse vedrørende pressemeddelelsen meddelte O, at han ikke kunne godkende pressemeddelelsen med begrundelsen:

⁸³ FOB 05.547 s. 2

⁸⁴ FOB 05.547 s. 2-3

*”Jeg kan jo ikke det ene øjeblik sige, at det er af livsnødvendig betydning for patienter med apopleksi at blive indlagt på et apopleksiafsnit og så det andet øjeblik sige, at det alligevel ikke betyder noget. Det hænger jo slet ikke sammen. Og så ville jeg såvel som Amtssygehusets apopleksiafsnit miste troværdigheden.”*⁸⁵ O medvirkede i denne forbindelse yderligere i en nyhedsudsendelse, hvor han udtrykte sin utilfredshed samt følte, at hans ytringsfrihed var blevet krænket ved forsøget på at få ham til at godkende pressemeddelelsen.

Overlægen blev af Amtssygehuset X tildelt en irettesættelse, da det var amtets opfattelse, at han ikke havde vist den nødvendige loyalitet over for sygehusets forsøg på at give patienter med apopleksi den rette og nødvendige behandling. Han havde desuden overtrådt amtets informationspolitik ved at have medvirket i nyhedsudsendelsen uden på forhånd at informere herom.

Sagen blev rejst af Ombudsmanden på baggrund af en klage fra O, der omhandlede amtets håndtering af den pågældende sag.

Ombudsmanden indledte sin udtalelse med at redegøre for de grundlæggende principper i ledelsesretten, med særlig fokus på ansættelser i forvaltningen. Offentligt ansatte har under ansættelsestiden pligt til at udføre sit arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt følge og medvirke til at realisere de mål ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, også selv om disse tiltag ikke er udmøntet i mere præcise tjenestebefalinger.⁸⁶ Udtalelsen klargjorde dermed, at begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte, når der er tale om videregivelse af informationer som led i tjenesten og dermed på myndighedens vegne, ikke er en krænkelse af den ansattes ytringsfrihed men i overensstemmelse med gældende ret. Dog er der særlig pligt til at reagere ved afgivelse af ulovlige informationer, herunder fagligt uforsvarligt eller usandfærdigt indhold.

Ombudsmandens endelige udtalelse om sagens forløb gav følgende bemærkninger:

- O havde både ret og pligt til at reagere over for påtænkt information til offentligheden, som blev vurderet til at have et fagligt uforsvarligt eller uholdbart indhold, hvorfor afvisningen af medvirken i Amtssygehuset X's pressemeddelelse var på sit rette.
- O's udtalelser til TV2-nyhederne måtte anses for fremsat af ham som privatperson, da interviewet ikke drejede sig om en konkret sag på Amtssygehuset X, men om O's personlige personaleretlige situation. O havde derfor ikke overtrådt amtets informationspolitik.

⁸⁵ FOB 05.547 s. 3

⁸⁶ FOB 05.547 s. 21

- O's udtalelser i TV2-udsendelsen var af en sådan generel karakter, at selv om de kunne opfattes som kritiske over for sundhedssystemet, ikke kunne anses for at være i strid med de rammer, som amtet havde fastsat. O kunne derfor ikke kritiseres for at have udvist illoyalitet.
- Der var ikke grundlag for at tildele O en irettesættelse, da der med udgangspunkt i tjenestemandslovens § 10 ikke forelå en tjenesteforseelse. O havde ikke haft pligt til at orientere ledelsen om sine udtalelser forinden hans medvirken i TV2-nyhederne, da ytringerne var fremsat af ham som privatperson.

På baggrund af ombudsmandens foreløbige redegørelse trak amtet irettesættelsen tilbage.

5.3.2. U 1998.894 H – Præstekjolen

I tilfælde, som kan give særlig anledning til tvivl om, hvorvidt der ytres på myndighedens eller på den ansattes egne vegne, kan der være behov for, at den ansatte præciserer dette. Det kan være væsentligt, hvis en offentlig ansat optræder i tjenstlige påklædning, og der i den forbindelse er en risiko for, at modtageren vil kunne opfatte ytringen, som udtryk for myndighedens synspunkt.⁸⁷ Dette kom til udtryk i U 1998.894 H, hvor der var tale om en sognepræst, som under en demonstration mod fri abort havde båret sin præstekjole. Præstens handlinger medførte en irettesættelse, da han havde handlet i strid med et tidligere pålæg, hvilket blev anset som en tjenesteforseelse og som blev kendt gyldig i både Landsretten samt i Højesteret.

5.4. Egne vegne

5.4.1. FOB 2009 20-1 – Bibliotekaren

Ombudsmanden har i denne sag klarlagt rammerne for, hvornår der er tale om ytringer på egne vegne og ligeledes fastslået, at der ikke i disse tilfælde er pligt til, at den ansatte indhenter forudgående tilladelse hos ledelsen.

En kommunalt ansat (herefter B) havde været ansat i X kommune som afdelingsleder på Y bibliotek i 24 år, hvorefter hun efter et langvarigt sygdomsforløb blev enig med ledelsen om at opgive sin lederstilling og fortsætte som bibliotekar i kommunen. Dette var dog ikke blevet officielt udmeldt, udover internt. Forud for en debataften udsendte B en privat e-mail til venner og bekendte, hvori B opfordrede modtagerne om at deltage i et kommende offentligt debatmøde om bibliotekets fremtid og underskrev e-mailen med sit navn og sin arbejdsmailadresse. Kommunen var af den opfattelse, at

⁸⁷ http://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/offentligt_ansattes_ytringsfrihed/

B ikke havde tydeliggjort at e-mailen var udsendt på egne vegne, men at hun derimod udtalte sig som ansat i X kommune, idet hun havde underskrevet med X kommunens mailadresse. I e-mailen havde B indledt med bl.a. følgende:

*”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 ... med en opfordring til jer til at møde op til...”*⁸⁸

Yderligere mente kommunen, at B som tidligere afdelingsleder, blev anset som værende tæt på den politiske beslutningsproces, hvorfor hendes udtalelser var problematiske. Endvidere mente kommunen, at B havde afgivet urigtige oplysninger, ved at skrive i e-mailen, at det blot var bibliotekschefen, der skulle deltage i debattmødet. Ovennævnte forhold blev anset som en tjenesteforseelse, idet ledelsen mente, at B ikke havde udvist den agtelse og tillid, som en tjenestemand bør gøre og henviste til § 10 i tjenstemandsregulativet. Kommunen valgte på denne baggrund at give B en skriftlig irettesættelse efter § 22 i tjenstemandsregulativet.

Dette fik B til at indgive en klage til ombudsmanden, hvoraf hun redegjorde for sagens forløb. Ombudsmanden vurderede følgende punkter:

- 1) Ytringens karakter
- 2) Kunne e-mailen opfattes som sendt på vegne af kommunen
- 3) Begrænsninger i ytringsfriheden

Ad 1: Ombudsmanden fremhævede hertil, at e-mailen, som B sendte, ikke kunne karakteriseres som et offentligt indlæg, da den blev sendt til en lukket kreds. E-mailen opfordrede dog modtagerne til at deltage i det kommende offentlige debattmøde om bibliotekets fremtid, med bl.a. mulighed for at udfylde spørgeskema, deltage i debatforum på internettet og deltagelse i interviews. Ombudsmanden vurderede på baggrund af dette, at sagen på trods af at den blev sendt til en lukket kreds, skulle bedømmes efter samme retningslinjer som gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

⁸⁸ FOB 2009 20-1, s. 4

Ad 2: Endvidere mente ombudsmanden, at indledningen i e-mailen, som ovenfor citeret, klart udtrykte en privat ytring på B's vegne, der således ikke kunne føre til det resultat, at B ytrede sig på X kommunens vegne. I øvrigt havde B fulgt de interne retningslinjer om ”*God praksis i brugen af e-post og breve – for ansatte i X Kommune*”. Retningslinjerne tillader medarbejderne at anvende deres arbejdsmail i privat regi, såfremt de fjerner deres autosignatur. Angivelsen af underskriften med B's arbejdsmailadresse, kunne ifølge ombudsmanden derfor heller ikke føre til et andet resultat.

Ad 3: Spørgsmålet var herefter om B havde overskredet grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Vurderingen skulle tage hensyn til, hvorvidt der var afgivet urigtige oplysninger og om B i sin stilling kunne anses som værende tæt på beslutningsprocessen.

Urigtige oplysninger

X Kommune mente, at B havde afgivet ukorrekte oplysninger om arbejdsgruppens sammensætning, idet hun skrev, at det blot var bibliotekschefen, der skulle deltage i debatmødet. Ombudsmanden lagde hertil vægt på, at der ikke var afgivet oplysninger til pressen og at der i øvrigt ikke fandtes væsentlige faktuelle oplysninger, som indikerede, at B bevidst havde til hensigt at vildlede modtagerne, hvorfor ombudsmanden ikke anså videregivelsen af den fejlagtige oplysning, som en tjenstlig forseelse. Ombudsmanden henviste til Folketingets Ombudsmands beretning, særligt sagen fra 1995, s. 381 ff., hvori det blev anført, hvornår fremsættelse af ukorrekte oplysninger i forbindelse med ansattes ytringer, kunne udgøre en tjenstlig forseelse. Hertil udtalte ombudsmanden, at den blotte omstændighed, at en offentligt ansat afgiver ukorrekte oplysninger ikke alene kan anses for retsstridig. Omvendt kan udtalelser, der klart eller ved grov uagtsomhed, indeholder urigtige oplysninger eller efterlader en udtrykkelig uholdbar kritik, anses for retsstridige.⁸⁹

Hensynet til myndighedens beslutningsproces mv.:

I visse tilfælde kan ytringer inden for eget arbejdsområde være begrænset med hensyn til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Disse begrænsninger er som regel gældende for medarbejdere, der er tæt på beslutningsprocessen. Hertil understregede ombudsmanden, at der kræves særlige tungtvejende grunde før en offentlig ansat kan pålægges sådanne begrænsninger. På baggrund af sagens oplysninger udtalte ombudsmanden, at hverken B's nuværende eller tidligere lederfunktion

⁸⁹ FOB 2009 20-1, s. 6

indebar en central placering mht. den pågældende beslutningsproces, hvorfor B heller ikke kunne pålægges begrænsninger af sin ytringsfrihed.

På baggrund af de ovennævnte momenter, henstillede ombudsmanden X Kommune om at foretage en genoptagelse af sagen, hvorefter X Kommune valgte at trække irrettesættelsen tilbage.

5.4.2. FOB 2018-8 – DR og Facebook-kommentaren

Hvor der i ovenstående sag var behov for præcisering af, hvorvidt der var tale om en ytring på egne vegne, da en underskrift med arbejdsmailen var anvendt, vil der omvendt ikke være behov for at en offentligt ansat præciserer, at der er tale om private ytringer, såfremt disse bliver fremsat på de sociale medier. Det er herudover fastslået af ombudsmanden i FOB 2018 – 8, at heller ikke tillidshverv vil kunne begrunde en antagelse af, at ytringen skulle være fremsat på myndighedens vegne og dermed ville kunne begrænse den offentligt ansattes ytringsfrihed.⁹⁰

Sagen omhandlede en medarbejder A i DR, der havde fremsat kritik på Facebook om et Tv-program som lå uden for den pågældendes arbejdsområde. A havde i sin kommentar på Facebook skrevet følgende:

*”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!”*⁹¹

A blev på baggrund af ovenstående indkaldt til en tjenstlig samtale, hvor der af DR blev udleveret et partshøringsbrev med en påtænkt advarsel. Advarslen blev givet med henvisning til, at A med sin kommentar på Facebook havde ytret sig utilbørligt og med en særdeles hård tone om sin arbejdsgiver DR, hvilket af DR blev anset for at være særdeles groft og urimeligt. Efter partshøringen besluttede DR dog at give A en henstilling, hvor der blev gjort opmærksom på, at A i fremtiden skulle undgå ytringer fremsat i grov form om sin arbejdsgiver DR.

DR anførte yderligere at hendes post som tillidsrepræsentant kunne efterlade læserne et indtryk af, at A havde udtalt sig på vegne af DR, ligesom dette også var grundlag for, at A var mere end en med-

⁹⁰ http://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/offentligt_ansattes_ytringsfrihed/, pkt. 2.2

⁹¹ FOB 2018 – 8 s. 2

arbejder, nærmere en nøglemedarbejder, der skulle vise sig som et godt eksempel. Med disse bemærkninger mente DR, at A havde misligholdt ansættelsesforholdet ved brud på sin loyalitetspligt. A's fagforening indsendte på denne baggrund en klage til ombudsmanden.

Ombudsmanden udtalte i første omgang, at A, i lyset af kommentarens indhold, havde fremsat sin kritik på egne vegne og ikke på DR's vegne.

I spørgsmålet om, hvorvidt A havde brudt sin loyalitetspligt og dermed var begrænset i sin ytringsfrihed grundet denne pligt, påpegede ombudsmanden, at den almindelige loyalitetspligt i et offentligt ansættelsesforhold, ikke begrænser den ansattes ytringsfrihed i yderligere omfang end de fastsatte begrænsninger, der er nævnt i Justitsministeriets vejledning⁹². Dette ville medføre, at DR, i tilfælde af en reaktion, skulle vurdere om ytringen overskred de begrænsninger, der fremgår af gældende ret på dette område. Der er med andre ord ikke mulighed for at tage betragtninger som illoyalitet i brug.

Blandt de nævnte begrænsninger for offentlige ansattes ytringsfrihed, fremhævede ombudsmanden udtalelser af urimelig grov karakter. Ifølge Justitsministeriets vejledning, betyder det således, at en offentligt ansat må udtale sig groft kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis der efter forholdene er grund hertil. Det betyder ligeledes, at udtalelser, der går ud over det kritisk grove, herunder urimelig grove, ikke er tilladt. Vejledningen beskriver urimelig grove udtalelser som ytringer, der *"i urimelig grad er udskældende, hånende eller latterliggørende eller i urimelig grad er fornærmende eller udtryk for ringeagtsytringer over for arbejdspladsen eller arbejdsgiveren"*. Dette er omvendt ikke til hinder for, at en offentligt ansat kan kritisere sin arbejdsplads gennem satire, sarkasme eller polemiske vendinger⁹³. Såfremt der fremsættes ytringer af urimelig grov karakter, kan myndigheden i disse tilfælde reagere efter almindelige personaleretlige regler og principper.

Med henvisning til andre sager om ytringer af urimelig grov form udtalte ombudsmanden, at det i disse sager altid afhænger af en konkret og samlet vurdering af de nærmere omstændigheder. Ved vurdering af denne sag anførte ombudsmanden både momenter, der kunne tale for og imod vide rammer for tilladt grovhed. Disse var følgende⁹⁴:

⁹² Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed - Oktober 2016

⁹³ FOB 2018 – 8 s. 11 og Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed - Oktober 2016

⁹⁴ FOB 2018 – 8 s. 11-12

- a) Kommentaren var en personlig og subjektiv opfattelse af programmet X's kvalitet, hvorfor dette ikke kunne anses som beskyldninger for konkrete forhold hos DR. Dette kunne tale for vide rammer for tilladt grovhed.
- b) Ligeledes kunne det anføres, at A's kommentar ikke omtalte enkeltpersoner – såsom journalisten fra programmet, som det oprindelige Facebookopslag omhandlede, men derimod om DR som institution. Dette kunne på samme måde tale for vide rammer for tilladt grovhed.
- c) Desuden var der tale om en ytring fremsat på de sociale medier, hvormed der på platforme, som bl.a. Facebook, gælder en anden tone og kommunikationsform. Dette må på samme måde have betydning for grænserne for urimelig grovhed for offentligt ansattes ytringsfrihed og ytringer, når de fremsættes i denne sammenhæng.
- d) Omvendt kunne det vurderes, at A's kommentar, både de enkelte udtryk men også samlet set, var i urimelig grad udsældende, hånende og latterliggørende og dermed meget grov. Det kunne gøres gældende, at A's kommentar efter sin form, sit indhold og den aktuelle sammenhæng ikke kunne betragtes som satire, sarkasme eller polemiske vendinger.
- e) På trods af, at A's kommentar ikke sigtede efter en konkret person, men DR som institution, kunne det anføres, at kommentaren dog omhandlede et konkret program i DR, som bestemte medarbejdere i institutionen stod bag. Det var på denne baggrund svært at anse, at A's udtryk ikke også definererede medarbejdernes faglige standard i det pågældende program X.
- f) På trods af, at der generelt kan siges at gælde en anden tone i debatten på de sociale medier, er der ifølge gældende ret ikke grundlag for, at vurderingen af, hvornår en ytring er urimeligt grov, er af en væsentligt anderledes standard. En ændring af dette måtte i givet fald være op til retsdannelsen på sigt.

Ud fra ovenstående momenter vurderede ombudsmanden indledningsvis, at A's ytring var fremsat på egne vegne. Derudover fandt ombudsmanden, at DR's fremgangsmåde i forbindelse med partshøringen var beklageligt, da denne kunne give et indtryk af, at A's tillidserhverv samt den almindelige loyalitetspligt for offentligt ansatte medførte særlige begrænsninger i A's ytringsfrihed. Efter sagens omstændigheder fandt ombudsmanden dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at DR havde meddelt A en henstilling, da A's kommentar blev anset for at være urimelig grov.

5.5. Opsummering

I sagen **FOB 87.237 - Den kommunale ledergruppe**, kan det udledes, at offentligt ansatte som udgangspunkt har samme frihed til at ytre sig i den offentlige debat som alle andre borgere. Udgangspunktet fraviges dog bl.a. i de tilfælde, hvor ytringerne fremsættes inden for den ansattes eget arbejdsområde eller den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. I sagen **FOB 2009 20-1 – Bibliotekaren**, understregede ombudsmanden, at der skal foreligge særlige tungtvejende grunde, før der kan pålægges begrænsninger i ytringsfriheden hos de ansatte, der er tæt på myndighedens interne beslutningsproces.

Offentligt ansatte er under ansættelsestiden og i henhold til ledelsesretten underlagt en pligt til at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt følge og medvirke til at realisere de mål, ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, også selv om disse tiltag ikke er udmøntet i mere præcise tjenestebefalinger. Dette redegjorde ombudsmanden for i sagen **FOB 05.547 - Overlægen** og klargjorde dermed, at begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte, når der er tale om videregivelse af informationer som led i tjenesten og dermed på myndighedens vegne, ikke er en krænkelse af den ansattes ytringsfrihed, men i overensstemmelse med gældende ret. En misligholdelse af denne pligt vil derfor kunne anses som en tjenstlig forseelse. De offentligt ansatte har dog særlig pligt til at reagere ved afgivelse af ulovlige informationer, herunder fagligt uforvarligt eller usandfærdigt indhold.

Endvidere fandtes det nødvendigt i afgørelsen **U 1998.894 H – Præstekjolen** at præcisere, hvorvidt den ansatte udtalte sig på egne vegne. Den ansatte havde optrådt i tjenstelig påklædning, hvorfor dette kunne skabe risiko for, at modtageren vil kunne opfatte ytringen som udtryk for myndighedens holdning.

Omvendt fandtes det ikke nødvendigt i sagen **FOB 2009 20-1 – Bibliotekaren**, at den ansatte skulle præcisere, at denne ytrede sig på egne vegne, idet dette klart fremgik af mailens indhold. Endvidere udtalte ombudsmanden, at ytringer, der fremsættes på den ansattes vegne, ikke kræver en forudgående tilladelse hos ledelsen. I samme sag præciserede ombudsmanden også, hvornår fremsættelse af ukorrekte oplysninger afgivet af den ansatte, kunne udgøre en tjenstelig forseelse. I sagen udtalte ombudsmanden, at alene den omstændighed, at en ansat afgiver urigtige oplysninger, må vurderes dels efter om den ansatte ved grov uagtsomhed har til hensigt at vildlede modtageren og dels efter om oplysningerne efterlader en udtrykkelig uholdbar kritik.

I sagen **FOB 2018-8, DR og Facebook-kommentaren** var der heller ikke behov for en præcisering, idet ytringer fremsat på sociale medier, oftest fremsættes på den ansattes egne vegne og er et udtryk for den ansattes subjektive holdning eller mening. Endvidere kan hverken ansatte med tillidshverv eller en arbejdsretlig loyalitetspligt, pålægges begrænsninger i dennes ytringsfrihed. Afslutningsvist er der ifølge gældende ret ikke grundlag for en ændring i måden, hvorpå der foretages vurdering af urimelige grove ytringer.

6. Begrænsninger i ytringsfriheden

Offentligt ansattes ytringsfrihed er underlagt samme begrænsninger som alle andre borgere i landet, herunder reglerne om tavshedspligt når de videregiver faktiske oplysninger. Offentligt ansatte er desuden underlagt forbud mod at ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Ombudsmanden har i en række sager udtalt sig om anvendelsen af disse begrænsninger, hvorfor nærværende afsnit indeholder en gennemgang af heraf.⁹⁵

6.1. Reglerne om tavshedspligt

6.1.1. FOB 2009. 20-7 – Støttepædagogen

Sagen omhandlede en støttepædagog A, der havde omtalt et barn negativt til en kollega under en bustur, dog i anonymiserede vendinger. Samtalen fandt sted i en offentlig bus, hvor barnets søster havde overhørt samtalen og ud fra oplysningerne fået en følelse af, at det var hendes bror, der blev omtalt. Kommunen meddelte støttepædagogen en påtale, da de mente, at A havde brudt sin tavshedspligt.⁹⁶

Ombudsmanden udtalte, at der ikke var tale om brud på tavshedspligten, idet ytringerne var anonymiseret i sådan en grad, at videre kreds af mennesker udover barnets bekendte, ikke ville have genkendt de pågældende oplysninger og derigennem barnet.⁹⁷ På baggrund af ombudsmandens udtalelse trak kommunen påtalen tilbage.

⁹⁵ Vejledning nr. 87 om offentligt ansattes ytringsfrihed 2006, s. 4-5

⁹⁶ FOB 2009 20-7 s. 1

⁹⁷ FOB 2009 20-7 s. 3

6.2. Freds- og æreskrænkelser, urimelig grove ytringer og åbenbart urigtige oplysninger

6.2.1. FOB 2017-1 – Seniorjobberen

Sagen omhandlede en kommunalt ansat, herefter Seniorjobberen, ansat i X Kommune, som havde fået en advarsel grundet sit sprogbrug i nogle grove kommentarer på Facebook om kommunaldirektøren. I en artikel med overskriften: *"Mistet tillid: Langeland fyrer kommunaldirektør"*, valgte Seniorjobberen at skrive et privat opslag på sin Facebookprofil, som havde følgende indhold:

"UPS – måske er der brug for skifte mange andre steder. Guldborgsund har også netop fået mulighed for at skifte – og så er der Slagelse, som også lige har givet kommunaldirektøren sparket. Ideen er til fri afbenyttelse, hvis nogen kan bruge det".

To uger efter valgte Seniorjobberen igen at kommentere på en anden artikel med overskriften: *"Får formue i fratrædelse og beholder jobbet"*, heri fremgik der, at kommunaldirektøren fra X Kommune, som stadig besad stillingen, som følge af sin åremålsansættelse, havde fået mere end en halv million kroner i fratrædelsesgodtgørelse. Seniorjobberen skrev hertil følgende opslag:

"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..."

X Kommune opfattede adfærden for illoyal og mente, at sprogbruget i kommentarerne var uacceptabelt, hvorfor de valgte at tildele Seniorjobberen en advarsel og skrev i advarslen, at de fremadrettet forventede, at Seniorjobberen udviste en loyal adfærd og generelt en anerkendende tilgang til samarbejdspartnere både internt og eksternt i X Kommune. Grundlæggende mente X Kommune, at det handlede om ordentlig opførsel, og at Seniorjobberen *"skulle skrue ned for sin retorik i de sammenhænge, hvor der forventes en loyal adfærd"*.⁹⁸ Endvidere mente X Kommune også, at Seniorjobberen burde have præciseret, at denne udtalte sig på egne vegne, idet han udtalte sig om sin arbejdsgivers forhold. Seniorjobberen opfattede advarslen som værende en krænkelse af sin ytringsfrihed, og indgav derfor en klage til ombudsmanden.

⁹⁸ FOB 2017-1, s. 4

Ombudsmanden henviste til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, der fremgår af Justitsministeriets vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016, som er nærmere beskrevet i afsnit 4.2. og udtalte, at denne indeholder en fyldestgørende gengivelse af gældende ret på området.

Ombudsmanden vurderede herefter følgende punkter:

1. Om Seniorjobberens kommentarer på Facebook blev fremsat på egne vegne
2. Om kommentarerne på Facebook lå inden for rammerne af ytringsfriheden
3. Særligt om X Kommunens anvendelse af begrebet ”illoyalitet”

Ad 1: Ombudsmanden udtalte hertil, at der ikke kan rejses tvivl om, hvorvidt kommentarerne var fremsat på egne vegne, grundet karakteren og indholdet af udtalelserne, og at dette klart talte imod, især over for offentligheden, at opfatte udtalelserne som udtryk for X Kommunens meninger om kommunaldirektøren.

Ad 2: Om kommentarerne lå inden for rammerne af ytringsfriheden, udtalte ombudsmanden, at der ifølge ovennævnte vejledning, findes begrænsninger for ytringer, som fremsættes i en urimelig grov form om arbejdspladsen.⁹⁹ Vurderingen af om en ytring anses for at være urimelig grov og som falder uden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed, er blevet behandlet af ombudsmanden i flere sager. Fælles for alle sager er, at der altid kræves en konkret og samlet vurdering af sagens omstændigheder, herunder en vurdering af både indholdet af selve ytringen samt den kontekst, som denne bliver fremsat i. Af eksempler på udtryk, der kan anses for at være urimelig grove, er ifølge ombudsmanden vendinger, som i urimelig grad er udskældende, hånende eller latterliggørende over for arbejdsgiveren.¹⁰⁰ Imidlertid må den ansatte gerne anvende satire, sarkasme eller bruge polemiske vendinger.¹⁰¹

Ombudsmanden fremhævede særligt to formuleringer i sagen, hhv. *”idioti”* og *”en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence”*. Ifølge ombudsmanden var disse formuleringer

⁹⁹ FOB 2017-1, s. 6

¹⁰⁰ FOB 2017-1, s. 8

¹⁰¹ FOB 2017-1, s. 8

usande og urimelige grove, idet de direkte var rettet mod kommunaldirektøren som person og Seniorjobberen, hverken havde dokumenteret eller sandsynliggjort, at disse blev fremsat med en underbygget påstand. Ombudsmanden fandt derfor ingen grund til at kritisere, at X Kommune havde givet Seniorjobberen en advarsel.

Ad 3: Ombudsmanden fandt det uheldigt, at X Kommune i deres vurdering af sagen fremhævede op til flere gange - og indtil ombudsmanden bad om udtalelser i sagen – at det særligt var Seniorjobberens loyalitet over for X Kommune, der var i fokus. Ombudsmanden henviste igen til Justitsministeriets Vejledning, hvoraf han understregede, at loyalitetsforpligtelsen ikke kan danne grundlag for yderligere begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed, end dem, der i forvejen fremgår af vejledningen. Kommunen burde således have behandlet og vurderet ytringen efter de udtrykkelige begrænsninger og ikke efter loyalitetsforpligtelsen mellem den ansatte og dennes arbejdsplads. Dette vil, ifølge ombudsmanden, efterlade tvivl om, hvorvidt X Kommune har forstået de gældende regler for offentligt ansattes ytringsfrihed.

På baggrund af disse bemærkninger, henviste ombudsmanden, X Kommune til, at genoverveje sagen, og såfremt de måtte fastholde advarslen, overveje på hvilket grundlag advarslen burde opretholdes.

6.3. Opsummering

I sagen **FOB 2009. 20-7 – Støttepædagogen**, opstillede ombudsmanden rammerne for de gældende regler om tavshedspligt. Disse regler forpligter offentligt ansatte til ikke at udtale sig om fortrolige oplysninger eller oplysninger, der er nødvendige at hemmeligholde af væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Videregivelse af oplysninger om private forhold, når disse sker i anonymiseret form, vil dog ikke være et brud på tavshedspligten. Dog kan den ansatte pålægges en begrænsning i de tilfælde, hvor oplysningerne videregives til en videre kreds af mennesker, der kan genkende den omtalte person på baggrund af disse informationer.

Som beskrevet oven for falder urimelige grove ytringer uden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed. I sagen **FOB 2017-1 – Seniorjobberen** vurderede ombudsmanden rækkevidden af ytringens grovhed. I vurderingen angik både indholdet og den kontekst, som ytringen blev fremsat i. Ifølge Ombudsmanden kan ytringer, der over for arbejdsgiveren kan virke udskældende, hånende eller latterliggørende, overskride grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Omvendt må den ansatte gerne benytte satire, sarkasme eller bruge polemiske vendinger. I sagen havde den ansatte brugt

usande og urimelige grove formuleringer, som direkte var rettet mod kommunaldirektøren som person, og den ansatte havde hverken dokumenteret eller sandsynliggjort, at disse beskyldninger var sande. Særligt fremhævede ombudsmanden, at sådanne urimelige grove ytringer er indskrænkninger i ytringsfriheden og ikke et spørgsmål om misligholdelse af loyalitetspligten, som myndigheden havde påberåbt sig.

7. Yderligere begrænsninger

I et ansættelsesforhold kan der ikke pålægges yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed med henvisning til loyalitetsforpligtelsen. Endvidere kan ledelsen heller ikke pålægge de ansatte først at fremføre deres ytringer internt til ledelsen eller at indhente forudgående tilladelse, før de ytrer sig til offentligheden. Det kan dog være hensigtsmæssigt i nogle tilfælde, at den ansatte først fremfører sin kritik internt således, at ledelsen har mulighed for at lave eventuelle forbedringer i de forhold, den ansatte finder kritisable. Ledelsen kan i disse tilfælde alene opfodre de ansatte til først at rejse deres kritik internt dog uden, at dette efterlader tvivl om, at den enkelte ansat kan nyde friheden til at ytre sig i den offentlige debat uden forudgående tilladelse fra ledelsen.¹⁰²

7.1. Brud på loyalitetsforpligtelsen

7.1.1. FOB 2016-37 – Gymnasielæreren

I denne sag udtrykte en gymnasielærer herefter B, ansat på X skole, sin bekymring omkring skolens økonomiske dispositioner, i forbindelse med finansiering af en større påbegyndt ombygning af X skole. I en artikel, som blev frembragt i dagblad A med overskriften, *”Regeringen sikrer, at der ikke bare er et stort hul”*, blev børne-, undervisning- og ligestillingsministeren citeret for udtalelser om, at fremtidsudsigterne for projektet var usikre, hvis ikke Folketingets Finansudvalg godkendte en ekstraordinær bevilling.¹⁰³ Dagen før vedtagelsen, valgte B at sende en e-mail til medlemmer af Folketingets Finansudvalg, som skulle træffe afgørelse herom. Heri udtrykte han sin bekymring og skrev i sin e-mail bl.a. følgende:

¹⁰² Betænkning 1553/2015 s. 99

¹⁰³ FOB 2016-37, s. 2

*”Som underviser på STX-X skole og bosiddende [i område Y] ved jeg ikke hvad jeg håber på. Men som almindeligt tænkende væsen og skatteyder i Danmark håber jeg, at hvis Finansudvalget vælger at redde den synkende skude, så betinger de sig såvel direktørens som bestyrelsens afgang.”*¹⁰⁴

Dette resulterede i, at X skole valgte at afskedige B grundet illoyal adfærd med henvisning til den e-mail B sendte til Folketingets Finansudvalg. B indgav herefter en klage til ombudsmanden, idet han mente, at afskedigelsen var i strid med de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ombudsmanden bemærkede, at skolens ledelse, efter afskedigelsen af B, havde udsendt et orienteringsbrev til medarbejderne på X skole, hvori de bl.a. havde anført følgende: *”... Vi har naturligvis også en interesse i, at hver enkelt medarbejder arbejder for skolens virke ... At man så er uenig i de økonomiske dispositioner, som besluttet af ledelse og bestyrelse, er en anden sag – og her kan loyalitetsprincippet versus ytringsfriheden komme i spil...”*¹⁰⁵

Endvidere bemærkede ombudsmanden, at X skolens næstformand havde deltaget i et interview i dagblad A - som også angik orienteringsbrevet - hvor han bl.a. blev citeret for følgende: *”Det er vigtigt at have en åben kritik af ledelsen. Men det er vigtigt, at man retter sin kritik direkte til ledelsen først. Derefter mener jeg sagtens at man kan være i medierne med det.”*¹⁰⁶

I udtalelsen til ombudsmanden, udtalte X skole, at B's e-mail var *”af en betydelig grovhed, og at den udviste illoyalitet ikke var forenelig med et fortsat samarbejde med ledelsen på skolen”*.¹⁰⁷ Endvidere mente X skole, at der forelå en saglig grund for afskedigelsen, og at der var proportionalitet mellem reaktionen og forseelsen.

Ud fra de foreliggende omstændigheder og udtalelser, vurderede ombudsmanden følgende:

1. Om B's e-mail lå inden for rammerne af ytringsfriheden
2. Om ytringstidspunktet
3. Om eventuelle følgevirkninger af e-mailen
4. Skolens orienteringsbrev om ytringsfrihed til de ansatte

¹⁰⁴ FOB 2016-37, s. 2-3

¹⁰⁵ FOB 2016-37, s. 3

¹⁰⁶ FOB 2016-37, s. 3

¹⁰⁷ FOB 2016-37, s. 7

Ad 1: Ved sin gennemgang af retsgrundlaget for offentligt ansattes ytringsfrihed, fremhævede ombudsmanden særligt, at man som offentligt ansat har en vidtgående frihed til at fremsætte kritik om ressourcespørgsmål, uden først at fremføre dem via de interne systemer på arbejdspladsen. Der må dog ikke fremsættes ytringer, der er åbenbart urigtige eller urimeligt grove. Ombudsmanden vurderede, at B's ytring ikke var af en grovhed, der overskred rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed og at ytringen var i overensstemmelse med de gældende retningslinjer.

Ad 2 Om ytringstidspunktet, bemærkede ombudsmanden, at X skole i deres afskedigelsesbrev havde anset ytringstidspunktet for *"et forsøg på at skade X skole"* og for en *"bevidst ... illoyal optræden"*.¹⁰⁸ Hertil udtalte ombudsmanden, at offentligt ansatte har samme frihed - som andre almindelige borger - til at deltage i den offentlige debat om kritiske forhold på deres arbejdsområde. Dette gælder også ytringer, der fremsættes på et tidspunkt, hvor det må opfattes som ubelejligt og samtidig kan påvirke eventuelle politiske beslutninger, der er af betydning for den pågældende myndigheds fremtidige forhold. Samtidig understregede ombudsmanden, at den ulovbestemte loyalitetspligt, ikke kan føre til yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden fandt derfor ikke grundlag for at anse B's ytringstidspunkt for retsstridig.

Ad 3: Ombudsmanden henviste til den daværende vejledning nr. 87 fra 2006, hvori han bl.a. redegjorde for, at ytringer, der er i overensstemmelse med vejledningen, ikke kan føre til at ledelsen i kraft af deres almindelig ledelsesret, kan benytte negative ledelsesreaktioner over for de offentligt ansatte. Imidlertid kan følgevirkninger af en lovlig ytring, føre til, at der opstår samarbejdsvanskeligheder, som således kan medvirke til berettigede negative ledelsesreaktioner. Det følger af praksis, at sådanne samarbejdsvanskeligheder skal være væsentlige, og myndigheden skal kunne sandsynliggøre og dokumentere, at disse vil have en betydelig påvirkning af det fremtidige samarbejde. Ombudsmanden udtalte hertil, at B's e-mail ikke alene kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner, og X skole havde, hverken under afskedigelsesforløbet eller i udtalelsen til ombudsmanden påvist, at der fandtes samarbejdsvanskeligheder, der kunne danne grundlag for afskedigelsen af B. Ifølge ombudsmanden var der tale om en lovlig ytring, der blev begrænset af ledelsen og X skole havde således tilsidesat reglerne og principperne for offentligt ansattes ytringsfrihed, hvilket ombudsmanden fandt særdeles kritisabelt.

¹⁰⁸ FOB 2016-37, s. 8

Ad 4: Ombudsmanden vurderede, at det udsendte orienteringsbrev, samt ledelsens reaktion over for B, let kunne opfattes som en begrænsning i de ansattes adgang til at fremsætte kritiske ytringer om ledelsens økonomiske dispositioner. Der kan således være risiko for, at de ansatte afstår fra at ytre sig i frygt for at blive mødt med alvorlige negative ledelsesreaktioner. Særligt fremhævede ombudsmanden afsnittet "*Loyalitet versus ytringsfrihed*", hvor X skole bl.a. henviste til, at loyalitetsforpligtelsen "*kan komme i spil*", hvis de ansatte fremsætter kritiske ytringer om skolens økonomiske dispositioner. Ifølge ombudsmanden var dette ligeledes særdeles kritisabelt, idet det var i uoverensstemmelse med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Endvidere mente ombudsmanden, at det var en skærpende omstændighed, at X skoles næstformand havde tilkendegivet, at det var vigtigt, at de ansatte først fremførte deres kritik internt, før de gik videre med det i medierne. Hertil understregede ombudsmanden, at ledelsen kun har adgang til at *opfodre* eller fremsætte *ønske* om, at de ansatte først rejser deres kritik internt, dog uden at dette efterlader tvivl om de ansattes adgang til at fremsætte deres ytringer offentligt udenom de interne systemer på arbejdspladsen.

Skolen havde herefter forklaret ombudsmanden, at afsnittet "*Loyalitet versus ytringsfrihed*", var en beklagelig fejl og de herefter havde udsendt en e-mail til skolens medarbejdere, hvori de henviste til skolens egen personalepolitik. Ved en gennemgang af denne bemærkede ombudsmanden væsentlige uoverensstemmelse med de gældende regler, som fremgår af Justitsministeriets vejledning.

Ombudsmanden henstillede herefter X skole om at foretage en genoptagelse af afskedigelsessagen og ligeledes opfordrede ombudsmanden skolen til at ændre i deres personalepolitik, således at den fulgte de gældende regler og principper, der bl.a. fremgik af Justitsministeriets vejledning.

X skole meddelte herefter ombudsmanden, at B var blevet genansat og havde modtaget en kompensation på grund af sagens forløb. Skolen oplyste også, at de ville foretage en revidering af deres personalepolitik om reglerne for de ansattes ytringsfrihed.

7.1.2. FOB 2012-25 – Regionsrådsformanden

Ombudsmanden har tidligere udtalt, at offentligt ansatte har ret til at gå til deres fagforening eller pressen uden først at gå til ledelsen eller arbejdspladsens tillidsmand.¹⁰⁹ Problemstillingen vedrørende

¹⁰⁹ FOB 99.524 samt FOB 95.422

ledelsens krav eller opfordring til de ansatte om at anvende de interne systemer er ligeledes blevet behandlet i FOB 2012-25.

Sagen omhandlede en regionsrådsformand, der havde udtalt følgende til en lokal avis:

”Det er et fælles ansvar for personale og politikere, og jeg vil stærkt opfordre til, at vi samarbejder om at få de dødelighedstal ned i stedet for at diskutere dem i pressen”¹¹⁰

Regionsrådsformandens udtalelse var at finde i samme artikel som en udtalelse fra en medarbejderrepræsentant (herefter B) på et sygehus. B’s udtalelse omhandlede personalenormeringernes betydning for sygehusets placering i den landsdækkende dødelighedsstatistik. Sagen var rejst på baggrund af en klage fra en lønmodtagerorganisation, som mente, at regionsrådsformandens udtalelse udgjorde en begrænsning for personalegruppens ytringsfrihed.

Ombudsmanden udtalte til sagen, at det ikke giver anledning til bemærkninger, *”at ledelsen på en offentlig arbejdsplads generelt udtrykker håb eller forventninger om at de ansatte omtaler myndigheden positivt, og at de ansatte benytter de interne systemer til fremførelse af kritik og derfor ikke fremsætter kritik offentligt”*.¹¹¹

Regionsrådsformanden havde i sit svar udtalt, at opfordringen til at mødes og drøfte mulighederne for forbedring af patientsikkerheden i særdeleshed kun var ment som en opfordring til at se på udfordringerne sammen og sikre samarbejdet mellem ledelsen og medarbejderne.

Ombudsmanden mente at det afgørende var at ledelsens forventninger eller ønsker formuleres på en sådan måde, at de ikke opfattes begrænsende for de ansattes ytringsfrihed. Desuden er en offentligt ansat berettiget til at omtale myndigheden negativt uden, at der herved sker tilsidesættelse af loyalitetspligten.

Yderligere fastslog ombudsmanden, at offentligt ansatte kan fremføre en kritik offentligt, uden at anvende de interne systemer forinden offentliggørelsen. Såfremt ledelsen vil anbefale de ansatte at anvende de interne systemer, er det i overensstemmelse med gældende ret, at der fra ledelsens side

¹¹⁰ FOB 2012-25 s. 1

¹¹¹ FOB 2012-25 s. 2

understreges over for de ansatte, at denne anbefaling ikke begrænser deres ret til at fremføre en kritik offentligt.

På baggrund af disse bemærkninger var det ombudsmandens vurdering, at regionsrådsformandens udtalelse ikke indebar nogen tilkendegivelse om de retlige grænser for personalegruppens ytringsfrihed.

7.2. Opsummering

I sagen **FOB 2016-37 – Gymnasielæreren** var det særligt ytringstidspunktet, der blev anset for et brud på loyalitetspligten. Her mente ledelsen, at den ansattes ytringstidspunkt var en bevist illoyal optræden og et forsøg på at skade skolen. Ombudsmanden udtalte, at offentligt ansatte har samme frihed til at ytre sig som andre almindelige kritiske borgere, hvorfor den pågældende myndighed må tåle ytringer, der fremsættes på ubelejlige tidspunkter og som kan have en negativ påvirkning på en eventuel politisk beslutning. Derudover understregede ombudsmanden, at den ulovbestemte loyalitetspligt ikke kan føre til yderligere indskrænkninger i ytringsfriheden.

Endvidere fastslog Ombudsmanden i sagen **FOB 2012-25, Regionsrådsformanden**, at offentligt ansatte kan fremføre en kritik offentligt, uden at anvende de interne systemer forinden offentliggørelsen. Ledelsen har kun adgang til at *opfordre* eller fremsætte et *ønske* om, at de ansatte først anvender de interne systemer, dog uden at denne anbefaling efterlader tvivl om de ansattes adgang til at fremføre kritikken offentligt uden om de interne systemer på arbejdspladsen. Ombudsmanden fremhævede imidlertid, at det kan være hensigtsmæssigt først at rejse kritikken internt. På den måde får ledelsen mulighed for at lave eventuelle forbedringer af de forhold, som den ansatte finder kritisable.

8. Ledelsens reaktionsmuligheder

8.1. Negative personaleretlige reaktioner

Ytringer, der befinder sig inden for rammerne af, hvad der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, må anses for *lovlige ytringer* og kan således ikke danne grundlag for negative ledelsesreaktioner fra myndighedens side.¹¹² Imidlertid kan følgevirkningerne af en lovlig ytring - f.eks. samarbejdsvanskeligheder - resultere i berettiget negative ledelsesreaktioner.¹¹³ Til vurdering af, hvornår sådanne samarbejdsvanskeligheder, kan medføre alvorlige sanktioner, herunder afskedigelse af den ansatte, kræves der ifølge ombudsmandens praksis en vis kvalifikation af samarbejdsvanskelighederne. Kravet omfatter, at der foreligger betydelige vanskeligheder, at vanskelighederne primært skyldes den ansatte, at vanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende sanktioner, og til sidst krav om at der findes bevismæssigt grundlag for den alvorlige sanktion.¹¹⁴ Det vil således ikke være tilstrækkeligt blot at henvise til den ansattes kritiske ytring og begrunde afskedigelsen med at samarbejdet i fremtiden ville umuliggøres.

8.1.2. Karin Frost – BS 2-812/2011

Sagen omhandlede en plejepersonaleansat, herefter K, ansat i M kommune på sit 18. år i institutionen *Teglårdshuset*, for yngre psykisk syge og personer med behandlingsdomme. I forbindelse med en igangsættelse af efteruddannelse i systematisk teori, skulle samtlige ansatte i institutionen deltage i tre kurser. To af kurserne blev tilbudt af Social- og Sundhedsskolen (herefter SOSU-skolen) og det tredje kursus blev tilbudt af tredjemand. SOSU-skolen havde selv taget kontakt til institutionen og tilbød at afholde to AMU-kurser¹¹⁵, som kunne afvikles med støtte af VEU-tilskud¹¹⁶. De ansatte deltog i kurserne og fik herefter udleveret tre kursusbeviser. Deltagere med en uddannelse af kortere varighed blev bedt om at underskrive et ansøgningsskema, således institutionen kunne få VEU-tilskud for AMU-kurserne. K mente at kurserne var påtegnet forkert og havde ikke noget med systematisk tilgang at gøre, hvorfor hun valgte ikke at underskrive ansøgningsskemaet. Efter at have returneret ansøgningsskemaet uden en underskrift, blev K kontaktet af sin leder (herefter L), som ifølge K's

¹¹² Betænkning 1553/2015, s. 164

¹¹³ Betænkning 1553/2015, s. 165

¹¹⁴ Betænkning 1553/2015, s. 165

¹¹⁵ <https://www.ug.dk/uddannelser/arbejdsmarkedsuddannelseramu>: Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) består af korterevarende kursusforløb og tilbydes både ufaglærte og faglærte. Kurserne er kompetencegivende og kursusdeltagerne får udleveret et uddannelsesbevis ved gennemførelse af hvert kursus.

¹¹⁶ <https://www.ug.dk/uddannelser/artikleromuddannelser/oekonomi/veu-godtgoerelse>: VEU-godtgørelse er en støtteordning, hvor der ydes økonomisk støtte til uddannelse på erhvervsuddannelsesniveau.

forklaring var vred og sagde ”at det ville koste dem mange penge, hvis hun ikke skrev under” ¹¹⁷, K følte sig herefter tvunget til at underskrive ansøgningsskemaet. Efterfølgende læste K på institutionens intranet, kaldet Fælles Forum, at der var givet afslag på VEU-tilskuddet, dette fik K til at skrive et opslag på institutionens Fælles Forum, som bl.a. havde følgende indhold:

” Ut kender ikke FOA’s begrundelse for afslaget, men jeg må erkende, at jeg blev lettet. Jeg har fra start på ansøgningen, været modvillig mod at underskrive en ansøgning på kursus Jeg oplevede bestemt ikke, at det var frivilligt at sætte sin underskrift og satte derfor min! ... Jeg vil da synes, det er dejligt at få dækket nogle af udgifterne ifm. kursus, dog forventer jeg, at dette kan foregå på en måde, hvor mine moralske værdier ikke sættes over styr ... ” ¹¹⁸

L reagerede derefter i et opslag, hvori han anførte, at K’s opslag indeholdte antydninger af, at der havde foregået lovstridige forhold, hvilket L ikke fandt passende.

I den efterfølgende periode havde K og L en del samtaler om sagen, hvor de bl.a. blev enige om nogle fælles samarbejdsprincipper, som bl.a. indebar:

- *Ordentlighed i det vi siger og gør*
- *Vi taler til hinanden – og ikke om hinanden*
- *Åben, nysgerrige og undersøgende*
- *Fælles forpligtelse på at skabe en atmosfære af tryghed og tillid* ¹¹⁹

Endvidere foreslog L, at de skulle mødes med jævne mellemrum for at sikre det gode samarbejde. Dette var K ikke interesseret i og foreslog selv at komme til L, hvis hun følte behov for det.

K valgte herefter at redegøre for sagens forløb i en e-mail til Undervisningsministeriet og en mail til sin sikkerhedsrepræsentant, hvori hun blandt andet kritiserede L’s håndtering af sagen. I den efterfølgende tid, fortsatte stridighederne mellem K og L. Under et møde med L truede K bl.a. med at politianmelde ham for bedrageri og valgte i stedet at indgive en klage til Region Syddanmark. Regionen mente, at der ikke fandtes anledning til at kritisere L’s håndtering af sagen, idet han havde forsøgt at genetablere et fremadrettet godt samarbejde. K valgte derefter at henvende sig til TV2 med et ønske om, at sagen skulle bringes i det landsdækkende nyheder. Regionen indkaldte efterfølgende

¹¹⁷ Dom BS 2-812/2011, s. 12

¹¹⁸ Dom BS 2-812/2011, s. 3-4

¹¹⁹ Dom BS 2-812/2011, s. 5

K til tjenstlig samtale og hvor der redegjort for sagens forløb. Regionen vurderede, at det ikke fandtes muligt at fortsætte samarbejdet med K, hvorfor de oplyste hende, at de påtænkte at tildele hende en diskretionær opsigelse, grundet de foreliggende samarbejdsvanskeligheder.

Byretten vurderede først og fremmest, at der ikke fandtes forhold, som kunne tyde på, at L eller den øvrige ledelse på aftaletidspunktet vidste eller burde have vidst, at der forelå noget retsstridigt i de såkaldte AMU-kurser, som SOSU-skolen tilbød. Dog forelå der ifølge retten en forsømmelse af L ved ikke på en konstruktiv måde at have undersøgt sagen nærmere efter drøftelser med K. Dette ville dog ifølge retten ikke have ført til et andet resultat, end den foreliggende vurdering.

Ifølge retten var K's indlæg på institutionens Fælles Forum sagligt, hvorfor der i første omgang ikke fandtes anledning til at kritisere, hverken indholdet af ytringen eller baggrunden for at fremføre denne. Retten anfægtede heller ikke K's ret til at benytte sig af de nævnte klageadgange eller medier i øvrigt. Retten vurderede, at K's adfærd sammenholdt med den samarbejdsaftale, der blev indgået med L, var blevet misligholdt af K, idet hun hverken overholdte ordlyden i aftalen eller forsøgte at leve op til den.

Ud fra en helhedsvurdering var retten af den opfattelse, at der efter de foreliggende omstændigheder og de vedvarende møder, trods K's kritiske holdning og tilgang til sagen, ikke fandtes grundlag til at kritisere L's måde at have håndteret sagen på. Det fandtes sandsynliggjort, at samarbejdet mellem de to var bristet og at K's mistillid til L ville umuliggøre det fremtidige samarbejde.

Trods Undervisningsministeriets afgørelse om at SOSU-skolen var uberettiget til at modtage VEU-tilskud, vurderede retten, at der ifølge forløbet i sagen og de foreliggende omstændigheder, uanset K's anciennitet og de gode udtalelser om K, fandtes det sagligt at afskedige K efter tjenstemandsregulativets § 26.¹²⁰ Regionens diskretionær sanktion var proportionalt, hvorfor Retten gav derfor Regionen fuldt medhold om frifindelse i sagen.

¹²⁰ § 26. UANSØGT AFSKEDIGELSE:

Tjenestemænd kan afskediges uden ansøgning med 3 måneders varsel til udgangen af en måned. Afsked kan dog ske med kortere varsel, hvis afskedigelsen er begrundet i, at tjenstemanden som følge af strafbart forhold, tjenesteforfeelse eller mislighed er uskikket til at forblive i stillingen.

8.2. Kontakt til den ansatte i anledning af en ytring

8.2.1. FOB 2017-31 – Sygeplejersken

Der er i flere af ombudsmandens sager afgivet udtalelse om, hvorvidt myndighederne kan rette henvendelse til en offentlig ansat i forbindelse med en ytring, og i så fald hvordan denne henvendelse skal tage form. Senest har ombudsmanden i FOB 2017-31 udtalt sig om reglerne for ledelsens kontakt til de ansatte, efter at disse har gjort brug af deres ytringsfrihed.

Sagen vedrørte en kommunal sygeplejerske, der havde fremsat en kritisk, men dog lovlig, ytring på sin Facebookprofil. Tre dage efter sygeplejersken havde fremsat sin ytring, blev hun indkaldt til et møde med ledelsen og tillidsrepræsentanten med 13 minutters varsel. Formålet med mødets var bl.a. at give hende de nødvendige informationer om de strukturomlægninger, som hendes ytring omhandlede, hvilket måtte være sagligt. Ledelsen gjorde på mødet sygeplejersken opmærksom på, at hun med sin ytring havde gjort nogle af sine kolleger ”kede af det”, og at det var ”ærgeligt”, at hun ikke havde henvendt sig til ledelsen eller MED-systemet forinden ytringen blev offentliggjort.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke direkte var grundlag for at kritisere, at kommunen ønskede at give sygeplejersken nogle faktuelle oplysninger om kommunens strukturomlægninger. Det var dog kommunens ansvar at sikre sig, at henvendelsen til sygeplejersken og mødet ikke medførte risiko for, at sygeplejersken fremover ville afholde sig fra at ytre sig.

Ombudsmanden har i lignende sager ¹²¹ tidligere henvist til Justitsministeriets vejledning og Betænkning 1553/2015, hvori det er fastslået, at lovlige ytringer ikke kan danne grundlag for, at ledelsen anvender ”negative ledelsesreaktioner”, selvom denne i almindelighed har ret til at lede og fordele arbejdet. Dette bevirker ligeledes, at en lovlig ytring ikke i sig selv kan føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktioner. Dette kan f.eks. være ændring af den offentlig ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg mv.¹²² Yderligere gælder der et krav om, at en myndighed skal overholde salighedskravet, såfremt der rettes henvendelse til en borger eller en offentligt ansat. For at en ytring kan anses for ulovlig, skal ytringen dermed være af sådan en karakter, at den overskrider de begrænsninger som er nævnt i Justitsministeriets vejledning og Betænkning 1553/2015. Med ovenstående bemærkninger kan det dermed fastslås, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der følger af et ansættelsesforhold, ikke kan medvirke til yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

¹²¹ FOB 2015-49 s. 4

¹²² Betænkning 1553/2015 s. 101

På baggrund af ombudsmandens gennemgang og udtalelser i sagen erkendte kommunen over for ombudsmanden, at mødeformen, deltagerkredsen og det korte varsel kunne have medvirket til, at den ansatte havde følt sig presset, hvorefter kommunen beklagede hændelsesforløbet.¹²³ I sine bemærkninger til kommunens beklagende udtalelser fortalte sygeplejersken, at hændelsen havde medført, at hun ikke turde skrive om sit job længe efter mødet og at hun længe overvejede, om hun skulle sige sin stilling op. Sygeplejersken opsigte sin stilling pr. [dato ultimo 2016].

Ombudsmandens gav efter en detaljeret beskrivelse af sagens forløb følgende vurdering:

*”Jeg bemærker i den forbindelse, at også dele af mødets indhold i øvrigt – i sammenhæng med de forhold, som kommunen har beklaget – efter min opfattelse var egnet til at give A det indtryk, at ledelsen kunne have til hensigt at få hende til at afholde sig fra at ytre sig i den offentlige debat om dette emne fremover. ... Samlet set mener jeg, at X Kommunes fremgangsmåde i forbindelse med indkaldelsen til og afholdelsen af mødet den 5. februar 2016 er beklagelig.”*¹²⁴

8.3. Opsummering

Afgørelsen **BS 2-812/2011, Karin Frost** viser først og fremmest, at en ”lovlig ytring” imidlertid kan føre til det resultat, at der opstår følgevirkninger, som kan have alvorlige ansættelsesretlige konsekvenser for den ansatte. I denne sag var retten af den opfattelse, at den ansatte fremkom med et sagligt indlæg, hvorfor det må udledes, at det ikke var ytringen i sig selv, der medførte negative ledelsesreaktioner, men at det var følgevirkningerne derefter, der førte til dette.

Trods den ansattes langvarige ansættelse og positive vidneforklaringer, vurderede retten, at den ansattes modvillighed skabte så væsentlige samarbejdsvanskeligheder over et længevarende forløb, at dette berettigede ledelsen til at afskedige hende.

Afgørelsen viser således, at der ikke er noget til hinder for, at man som offentligt ansat fremfører kritiske ytringer, men at følgevirkningerne derefter kan skabe væsentlige samarbejdsvanskeligheder, hvilket kræver, at den ansatte er samarbejdsvillig og overholder de samarbejdsprincipper, som er aftalt med ledelsen. Overtrædelse heraf vil medføre risiko for alvorlige ledelsesreaktioner.

I sagen **FOB 2017-31 – Sygeplejersken** kan det udledes, at ledelsen er berettiget til at tage kontakt til den ansatte, såfremt der ønskes oplysninger, som er nødvendig for en bedømmelse af, om der

¹²³ FOB 2017-31 s. 11

¹²⁴ FOB 2017-31 s. 12

eventuelt skal indledes en sag eller såfremt ledelsen ønsker at give den ansatte faktuelle oplysninger om indholdet af ytringen. Henvendelsen skal med andre ord have et sagligt formål og må ikke medføre risiko for, at den ansatte fremover vil afholde sig fra at ytre sig.

9. Vejledningernes rækkevidde?

I afsnit 4.3 blev der redegjort for Udvalgets undersøgelser, som blandt andet viste, at der herskede en vis usikkerhed om indholdet og rækkevidden af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed blandt både ansatte og ledere. Dette er også kommet til udtryk i den medlemsundersøgelse, som Socialpædagogerne Nordjylland har iværksat. Over halvdelen af de adspurgte nordjyske socialpædagoger har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, hvoraf de fleste oplever, at det har negative konsekvenser at ytre sig. De negative konsekvenser, som socialpædagogerne har oplevet, er blandt andet, at deres ytring kom til at påvirke deres psykiske arbejdsmiljø, deres forhold til lederen og kollegaerne. Derudover blev nogle mødt med enten en opsigelse eller en advarsel og en lille del fik besked på ikke at udtale sig fremover.

Ombudsmandens praksis, som nærmere beskrevet i de forudgående afsnit, viser, at Justitsministeriets vejledninger generelt er blevet nøje brugt i vurderingen om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden har i sine vurderinger gentagne gange brugt retningslinjerne, som er beskrevet i vejledningerne, hvorfor retstilstanden synes at være rimelig klar efterhånden. Det synes imidlertid ikke at være tilfældet hos de offentlige ledere, da sagerne bærer præg af, at ledelsen i de fleste tilfælde opfatter de ansattes kritiske ytringer som værende en misligholdelse af loyalitetspligten og som i sidste ende resulterer i en uberettiget sanktionering.

Det centrale spørgsmål herefter knytter sig til vurderingen af, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed og om, hvorvidt der er årsagssammenhæng mellem mangel på formel lov og det, at de ansatte afstår fra at ytre sig.¹²⁵ Det nedsatte udvalg til betænkning 1553/2015 overvejede, hvorvidt en lovfæstelse vil kunne medvirke til en klarere retstilstand, hvorefter de foreslog en lovregulering, som kunne formuleres således:

”§ x. Ansatte inden for den offentlige forvaltning har som privatpersoner ytringsfrihed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke i det omfang, det følger af anden

¹²⁵ Betænkning 1553/2015 s. 227

*lovgivning, eller hvis hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne eller andre væsentlige hensyn i særlige tilfælde tilsiger det.”*¹²⁶

Tillige skulle der til lovforslagets bemærkninger præciseres, at den forslåede bestemmelse ikke har til hensigt at ændre i den gældende retstilstand, men at den derimod skulle indeholde en beskrivelse af de gældende regler og kriterier, der gennem tiden er blevet udviklet af administrativ praksis, ombudsmandens praksis og domstolene.¹²⁷

Udvalgsflertallet nedstemte dog den forslåede lovregulering med den begrundelse, at det ikke vil kunne give en mere klar retstilstand for offentligt ansattes ytringsfrihed, end det der allerede fremgår af den nuværende reguleringsform. Udvalgsflertallet mente, at det hovedsageligt var af andre grunde, at de ansatte afstod fra at ytre sig, herunder identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe negativt arbejdsklima, negative eftervirkninger, fejlopfattelse af loyalitetspligten eller indirekte (skjulte) sanktioner.¹²⁸ På baggrund heraf mente de, at det umiddelbart ikke var på grund af mangel på formel lov, at nogle ansatte afholdt sig fra at tilkendegive deres kritiske holdninger.¹²⁹ Dette kan understøttes af medlemsundersøgelsen, iværksat af Socialpædagogerne Nordjylland, hvor størstedelen af de deltagende medlemmer oplevede netop disse konsekvenser efter en ytring. Se afsnit 4.3.

Mindretallet var dog af den opfattelse, at det ikke kunne udelukkes, at sammenhængen kunne skyldes uklarheder om de gældende regler eller mangel på lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig.¹³⁰ Hertil fremhævede mindretallet, at udvalgets undersøgelser sammenholdt med de gennemgående sager, siden betænkningen fra 2006 blev fremsat, indikerer, at offentligt ansatte stadig er tilbageholdende med at anvende deres ytringsfrihed om kritisable forhold på arbejdspladsen. Mindretallet fremhævede at den informationsindsats, som udvalget anbefalede tilbage i 2006, ikke synes at have medvirket til, at flere offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed. Derfor mente mindretallet, at administrative initiativer ikke er tilstrækkelige til at løse problemet, og at en lovfæstelse ville kunne styrke og skabe et øget fokus på offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat.¹³¹

¹²⁶ Betænkning 1553/2015 s. 230

¹²⁷ Betænkning 1553/2015 s. 230

¹²⁸ Betænkning 1553/2015 s. 229

¹²⁹ Betænkning 1553/2015 s. 229

¹³⁰ Betænkning 1553/2015 s. 228

¹³¹ Betænkning 1553/2015 s. 234

Regeringens målsætning var, at offentligt ansatte skulle deltage mere aktivt i den offentlige debat, uden frygt for negative karrieremæssige reaktioner. Det giver dog ikke den opfattelse, at dette er opnået på tilstrækkelig vis, idet der stadig hersker usikkerhed om reglernes indhold og rækkevidde. En analyse af praksis har imidlertid vist, at misforståelserne må tilskrives de offentlige ledere, hvorfor eventuelle fremtidige tiltag må søges løst gennem lederne i den offentlige sektor.

Dette kan muligvis gøres ved netop den lovregulering, som mindretallet i den oven for nævnte var fortaler for, og derigennem forpligte lederne i den offentlige sektor, til at indfører en reel ytringsfrihed og give de offentligt ansatte tilstrækkelige information om deres adgang til at ytre sig, sammenholdt med en eventuel kontrol, der sikrer, at de offentlige myndigheder overholder dette. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at det nedsatte udvalg til betænkning 1553/2015, samtidigt ikke udelukker, at en lovregulering, har en signalmæssig karakter, som vil have en positiv indvirkning på myndighedernes forståelse for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Det vil ligeledes kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, med frygt for at medvirke til et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser.¹³²

10. Ytringsfrihed eller ytringsmulighed?

Det kan ikke give anledning til megen tvivl, at det teoretiske udgangspunkt for den grundlovssikrede ytringsfrihed omfatter *enhver* borger med ophold i Danmark. Anerkendelsen af en række indskrænkninger for visse persongrupper i praksis er dog det, der har skabt tvivl og gennem tiden givet anledning til en del konkrete sager om negative ledelsesmæssige reaktioner som følge af offentligt ansattes ytringer. De særlige begrænsninger i ytringsfriheden for offentligt ansatte er fastsat i en række uskrevne grundsætninger og principper, der i det væsentligste er udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand.¹³³ Det juridiske indhold i disse uskrevne regler er gennem Ombudsmandens praksis blevet fastlagt i sådan en grad, at retstilstanden på netop dette punkt er blevet meget klar. Reglerne er yderligere beskrevet i Justitsministeriets Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra hhv. 2006 og 2016, hvor de væsentligste principper er forsøgt samlet til brug i den offentlige sektor.

I en stor del af de sager, der fremgår af afsnit 5-8, er der tale om tilfælde, hvor offentligt ansatte anvender deres rettigheder til at ytre sig om de arbejdsforhold, som de befinder sig under. Om dette

¹³² Betænkning 1553/2015 s. 27

¹³³ Betænkning 1553/2015, s. 228

er positivt eller negativt, er for den reelle ytringsfrihed og i forhold til selve ytringen ikke relevant, da demokratiet efter Grundloven bygger på åbenhed i debatkulturen. Det skal for den enkelte være muligt at have sin egen mening og udtrykke sin subjektive holdning uagtet, om andre deler samme opfattelse.

For så vidt angår de tilfælde, hvor en offentligt ansat efter gældende ret fremsætter lovlige ytringer, kan det udledes af sagerne, at disse ansatte til trods for at de har ret til at ytre sig således, møder negative reaktioner. I sagen **FOB 2017-31 – Sygeplejersken** mødte den ansatte, på trods af den lovlige men kritiske ytring, en ledelsesreaktion som ombudsmanden anså for kritisabel, da denne medførte en risiko for, at sygeplejersken fremover ville afholde sig fra at ytre sig.

I denne forbindelse kan det diskuteres, hvorvidt der reelt set er tale om en *mulighed* for at ytre sig, frem for en *frihed* uden nærmere retningslinjer for formen eller risiko for efterspil af en ytring.

De to hovedorganisationer, FTF og LO, beskrev problematikken og konsekvenserne heraf i deres høringssvar til Justitsministeriet i august 2016. De understregede, at det til trods for Justitsministeriets vejledninger, stadig var et problem, at det for offentligt ansatte krævede både mod og tryghed i ansættelsen, såfremt der skulle påpeges uhensigtsmæssige konsekvenser af nedskæringer og omstruktureringer. En sådan tavshedskultur eller ytringsmulighed i praksis har ifølge de to hovedorganisationer en negativ adfærdsregulerende effekt, som skaber utryghed blandt de offentligt ansatte og er hæmmende for deres deltagelse i den offentlig debat.¹³⁴ I en artikel omhandlende analyseresultater, udtalte forsker, Rasmus Willig, at denne hæmmende deltagelse er en klar svækkelse af demokratiet, at bidrag fra personer med faglig indsigt må undværes på grund af ovenstående, da bidrag som disse vil kvalificere debatten i en betydelig grad.¹³⁵

11. Loyalitetspligt for offentligt ansatte

11.2. Giver teorien opfattelsen af, at der eksisterer en ulovbestemt loyalitetspligt for offentligt ansatte?

I 1980 udarbejdede professor, dr.jur. Bent Christensen, et responsum om indholdet af den dagældende retstilstand vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed til Justitsministeriet. Heri anførte han, at der med rimelighed kan tales om en ulovbestemt loyalitetspligt for offentligt ansatte, men at dette ikke er

¹³⁴ Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger – FTF og LO d. 19.08.2016

¹³⁵ <https://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-analyse/artikel/60-procent-af-ansatte-er-bange-for-at-ytre-sig/>

andet end en ”handy” betegnelse for de begrænsninger i ytringsfriheden, der følger af de ”andre betragtninger” efter forholdets natur.¹³⁶ Den ulovbestemte loyalitetspligt har, ifølge Bent Christensen, ikke en selvstændig retlig betydning og kan således ikke medføre yderligere begrænsninger end, hvad der i responsummet er redegjort for. Der redegøres her for at ytringsfrihed er en retlig standard og den består af en række hovedhensyn og en række variabler. Standarden for ytringsfrihedens grænser er afgørende for både spørgsmålet om, hvorvidt en ytring udgør en tjenesteforseelse for, hvilken der kan tildeles en disciplinærstraf og samtidigt for spørgsmålet om, hvorvidt ytringen kan indgå i grundlaget for de skønsmæssige ledelsesreaktioner, som en arbejdsgiver kan tildele den ansatte.¹³⁷ Lovligheden af ytringen skal efter Bent Christensens vurdering, hvile på den retlige standard og de efterfølgende hensyn.

Responsummet opstiller følgende hensyn som betydelige i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed:

1. hensynet til den offentlige debat, der taler for en vid adgang til at ytre sig
2. hensynet til den politiske beslutningsproces, der taler for en begrænsning
3. samt hensynet til styrelsens eller institutionens beslutningsproces, der ligeledes taler for en begrænsning

Redegørelsen konkluderer, at en præcis grænse for offentlige ansattes ytringsfrihed ikke eksisterer, idet en afgørelse i hver enkelt tilfælde vil bero på en afvejning af en række momenter og at disse momenter kan vægte forskelligt efter den konkrete situation.

Ud fra afsnit 5-8 om Ombudsmandens praksis kan det udledes, at grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, endnu fastlægges på baggrund af en konkret vurdering, der inddrager en række hensyn og momenter præget af de enkelte sagers særlige omstændigheder. Det er således vanskeligt på forhånd at kategorisere de tilfælde, hvor der kan sættes spørgsmål til grænserne om offentligt ansattes ytringsfrihed og deraf bestemme et muligt udfald. Af samme årsag opfattede det nedsatte udvalg til betænkning 1553/2015, at netop dette ikke var udtryk for uklarheder forbundet med de gældende reglers juridiske indhold, men en naturlig konsekvens af reglernes karakter, der hviler på en skønspregt afvejning i hvert enkelt tilfælde.

¹³⁶ Betænkning 1553/2015 s. 88

¹³⁷ Betænkning 1553/2015 s. 88

Fælles for Bent Christensen og ombudsmandens udtalelser, der tager udgangspunkt i betænkning 1553/2015, er som beskrevet, at vurderingen om grænsen for offentlige ansattes ytringsfrihed skal tages ud fra den konkrete situation i hver enkelt sag. Hvor Bent Christensen dog på daværende tidspunkt talte for eksistensen af en loyalitetspligt, kan det udledes af ombudsmandens udtalelser og den nuværende retstilstand, at dette synspunkt ikke længere er gældende. I en del af sagerne hos ombudsmanden og i flere konkrete sager undersøgt af det nedsatte Udvalg til Betænkning 1553/2015, er såvel ledere og medarbejdere af den opfattelse – i modstrid med retsstillingen på området – at loyalitet er en pligt til ikke at udtale sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen. Ledelsen i de forskellige sager henviser til loyalitet som en uklar begrundelse for, at den ansatte med sine ytringer har overtrådt grænserne for sin ytringsfrihed og dermed brudt sin loyalitetspligt.¹³⁸ Det kan derfor diskuteres, hvorvidt disse forskellige opfattelser af loyalitetspligten og dens eksistens både medvirker til at skabe en usikkerhed om reglernes indhold og rækkevidde samt forklarer, hvorfor de offentlige ledere fortsat anvender loyaliteten som begrundelse for deres sanktioner.

11.3. Kan loyalitetspligt bruges som udtryk for ”andre betragtninger” efter forholdets natur?

Ole Hasselbalch definerer, som beskrevet i afsnit 3.5., loyalitetspligten som en accessorisk forpligtelse mellem den ansatte og arbejdsgiveren ved ansættelsesforholdets indgåelse. Det er med andre ord en forpligtelse, der i arbejdsretligt forstand, gælder uden nærmere aftale og som arbejdsgiveren i kraft af sin ledelsesret har beføjelse til at strække så vidt som loven tillader. Det er anerkendt gennem praksis og ved lov, at offentligt ansatte ligeledes er omfattet af en række forpligtelser, både ifølge tjenestemandslovens decorumkrav og gennem Ombudsmandspraksis. De offentligt ansattes forpligtelser kan dog ud fra nærmere behandling af problemstillingen ikke siges at have de samme rammer, som der gælder for arbejdsrettens loyalitetspligt. Alligevel bruges begrebet *loyalitetspligt* af forskellige forfattere gennem tiden, til at betegne en forpligtelse, der med enighed blandt feltet¹³⁹, ikke skal begrænse de offentligt ansatte i samme grad som den arbejdsretlige loyalitetspligt. Resultaterne af Ombudsmandens praksis har imidlertid vist, at denne anvendelse af loyalitetspligten i den offentlige sektor har medvirket til tvivl hos både offentlige ledere og hos ansatte, der har forskellige opfattelser af, hvordan man ”bør” opføre sig i forhold til sin arbejdsplads. Disse personlige opfattelser stemmer nødvendigvis ikke i overens med de regler Justitsministeriet og Ombudsmanden har medvirket til at

¹³⁸ Betænkning 1553/2015 s. 26

¹³⁹ http://www.langsted.dk/artikler/JP_22.08.2016.pdf

der skal gælde på området. Bent Christensen mente allerede i sit responsum i 1980, at retstilstanden på dette område er uundgåeligt, hvorfor problemstillingen fortsat mangler facit.

12. Ytringens efterspil

12.2. Er det selve ytringen eller omstændigheder forinden ytringens fremsættelse der resulterer i negative ledelsesreaktioner?

Praksis har vist, at det sjældent kun handler om den kritiske ytring, den ansatte fremsætter, men at det oftest handler om spørgsmål om bl.a. loyalitet eller samarbejdsvanskeligheder, som resultat af den kritiske ytring. Spørgsmålet i nærværende afsnit er således, om det er selve ytringen der danner grundlag for den pågældende sanktion eller om der er andre omstændigheder der kan begrunde denne. Det kan derfor diskuteres, hvorvidt sanktionen i det hele taget udspringer af den kritiske ytring. Endvidere kan det udledes af Ombudsmandens praksis, at der oftest foreligger forhold forinden ytringens fremsættelse, der danner baggrund for den ansattes behov for at ytre sig offentligt. I tilfælde af samarbejdsvanskeligheder som grundlag for en negativ ledelsesreaktion, ses det ud fra praksis, at ytringen i sig selv er lovlig, men at ytringens efterspil imidlertid har ført til samarbejdsvanskeligheder. Som eksempel på disse tilfælde kan afgørelsen, **BS 2-812/2011 – Karin Frost**, nævnes. Her udtalte Byretten at der til trods for den ansattes saglige ytring, alligevel var tale om en berettiget afskedigelse som resultat af samarbejdsvanskeligheder efter ytringens fremsættelse. Det kan dog diskuteres, hvorvidt der i realiteten forelå så væsentlige samarbejdsvanskeligheder, at dette kunne begrunde en afskedigelse som den rette sanktion. Den ansatte havde blot udtrykt sin bekymring og således udnyttet sin ytringsfrihed på en, efter rettens vurdering, saglig måde. Rettens afgørelse efterlader det indtryk, at samarbejdsvanskeligheder kan medføre negative ledelsesreaktioner. Det følger af Ombudsmandens praksis, til vurdering af, hvornår samarbejdsvanskeligheder kan medføre alvorlige sanktioner, at der skal foreligge betydelige vanskeligheder i sådanne sager. Derudover skal vanskelighederne primært skyldes den ansatte og være blevet søgt løst ved mindre indgribende sanktioner, samt have et bevismæssigt grundlag for den alvorlige sanktion. Kravene til kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder har tillige støtte i retspraksis vedrørende vurderingen af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund.¹⁴⁰ Ud fra sagens omstændigheder må det forstås således, at Karin Frost ikke modtog en

¹⁴⁰ Betænkning 1553/2015 s. 17

skriftlig advarsel forinden hendes afskedigelse. Dog har ledelsen i sagen ikke vist modvillighed, hvorfor det må tilskrives Karin Frost, at hun ikke i samme grad viste samarbejdsdygtighed. Sammenholdt med ombudsmandens momenter ved denne vurdering, taler dette for at rettens afgørelse, ud fra sagens omstændigheder, ikke kan føre til et andet resultat. Omvendt fandtes det i sagen om, **FOB 2016-37 – Gymnasielæren**, ikke at foreligge sådanne samarbejdsvanskeligheder, der kunne begrunde negative ledelsesreaktioner, da kravene til kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder ikke var opfyldt. Gymnasielærerens ytringstidspunkt kunne ikke alene danne grundlag for følgevirkninger i form af samarbejdsvanskeligheder.

12.3. Findes der ”skjulte”/indirekte sanktioner for lovlige ytringer?

Selv om der kan forekomme situationer, hvor den ansatte, grundet dennes kritiske ytringer, ikke bliver mødt med negative ledelsesreaktioner i form af påtale, advarsel, opsigelse eller bortvisning, kan der imidlertid foreligge ”skjulte” sanktioner. Ifølge Udvalget kan disse skjulte sanktioner eksempelvis resultere i frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima, fejlopfattelse af loyalitetspligten, samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, hvilket kan være en naturlig følge af, at de ansatte vælger at omtale deres arbejdsplads negativt i offentligheden.¹⁴¹ I sidste ende kan den ansatte med frygt for at blive mødt med enten direkte eller indirekte negative reaktioner, vælge at pålægge sig selv en selvcensur.¹⁴² ¹⁴³ Som et eksempel på dette kan sagen **FOB 2017-31 – Sygeplejersken** nævnes, hvor kommunen bl.a. fortalte sygeplejersken, at hun med sine udtalelser havde gjort sine kollegaer ”kede af det” og at det var ”ærgerligt”, at hun ikke først henvendte sig til ledelsen forinden ytringen blev fremsat offentligt. Sygeplejersken afholdt sig fra at ytre sig om forhold på sin arbejdsplads og endte til sidst med at opsiges sin stilling.

¹⁴¹ Betænkning 1553/2015 s. 28

¹⁴² Betænkning 1553/2015, s. 260

¹⁴³ Selvcensur er: ”(psykisk) kontrol som man pålægger sig selv, og som sætter begrænsninger for hvad man lader komme til udtryk i skrift, tale m.m.” fundet på <http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=selvcensur>

13. Konklusion

Dette speciale har haft til formål at undersøge, om der i et ansættelsesforhold i den offentlige sektor er en loyalitetspligt, der begrænser den grundlovssikrede ytringsfrihed.

Offentligt ansattes ytringsfrihed er beskyttet gennem Grundlovens § 77 og EMRK artikel 10 i de tilfælde, hvor de ansatte ytrer sig på egne vegne. Ytringerne kan være udtryk for selvstændige tanker hos personen, der ytrer sig, men kan også være videregivelse af andres tanker samt faktuelle oplysninger. Dette betyder tillige, at ytringer fremsat på myndighedens vegne lovligt kan begrænses af de retningslinjer, der gælder på den pågældende arbejdsplads, og at disse retningslinjer ikke vil være en indskrænkning af den ansattes ytringsfrihed. Ytringsfriheden for offentligt ansatte er særligt interessant, når den ansatte vælger at ytre sig om emner, der ligger *inden for* vedkommendes arbejdsområde.

Det kan konkluderes, at domstolene har enekompetence til at sanktionere overtrædelser af den materielle ytringsfrihed, for så vidt angår straf og erstatningsansvar. Dog har dette i praksis ikke forhindret de offentlige myndigheder i at tildele de offentligt ansatte tjenstlige reaktioner således, at der enten bliver tale om en afskedigelse eller andre negative ledelsesreaktioner ved tjenesteforfeelser.

Ved gennemgang af den arbejdsretlige teori om loyalitetspligt, kan det konkluderes, at ansatte er underlagt visse forpligtelser under ansættelsesforholdet, herunder at optræde loyalt, aktivt varetage arbejdsgiverens interesser og undgå negativ omtale af arbejdspladsen i den tid ansættelsesforholdet består. Arbejdsgiveren kan i kraft af ledelsesretten pålægge lønmodtageren en loyalitetspligt, da arbejdsgiveren har beføjelse til at instruere, fordele og lede arbejdet forudsat, at der handles inden for ansættelsesaftalens rammer. Det kan dermed konkluderes at ansættelsesaftalen, som kontrakt i udgangspunktet er den primære hjemmel for lønmodtagers loyalitetspligt, da pligt til loyalitet er en accessorisk forpligtelse mellem parterne. For tjenestemænd og offentligt ansatte gælder der derudover et decorumkrav som følger af tjenestemandslovens § 10. Kravet forpligter den ansatte til at agere inden for en almindelig moralopfattelse, når denne udtaler sig om forholdene på sin arbejdsplads.

Arbejdsgiverens kontrolforanstaltninger kan imidlertid begrænses af det almenkendte sagligheds- og proportionalitetsprincip, der følger af funktionærlovens § 2b og hovedaftalens § 4, stk. 3. Særligt for offentligt ansatte gælder der endvidere et dobbelt retsgrundlag, som følge af forvaltningslovens regler om bl.a. parthøring, begrundelsespligt m.m.

Afhandlingen har redegjort for de situationer, hvor en offentligt ansat bliver mødt med sanktioner grundet dennes "illoyale" handlinger. Vurderingen om, hvilke sanktioner den ansatte kan blive mødt

med, beror på en konkret vurdering, hvoraf der ifølge Ole Hasselbalch, bl.a. skal tages stilling til proportionaliteten mellem det, lønmodtageren vil opnå med sin ytring, og skadevirkningen for arbejdsgiveren. Det afgørende kriterium må således være, hvorvidt ytringen er skadevirkende over for arbejdsgiveren, om den bliver tilkendegivet internt på arbejdspladsen eller eksternt og i sidstnævnte i hvilket forum, denne bliver fremsat i.

Til at besvare afhandlingens problemformulering, har det ligeledes været nødvendigt at se på eksistensen af en loyalitetspligt i et offentligt ansættelsesforhold. Ytringsfriheden har gennem tiden været et centralt begreb i den offentlige sektor, da det ikke har været reguleret af lov, hvornår en offentligt ansat må fremføre kritik af sin arbejdsplads, samt hvordan denne kritik må fremsættes uden at dette vil skabe risiko for alvorlige ledelsesreaktioner.

Det kan konkluderes at anvendelsen af begrebet loyalitets*pligt* i teorien har givet de offentlige ledere og ansatte et indtryk af, at der eksisterer en ulovbestemt loyalitetspligt. Omvendt kan det udledes af Justitsministeriets Betænkning 1472/2006 og Betænkning 1553/2015 samt de efterfølgende vejledninger, at loyalitetspligten ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, end de der fremgår af førnævnte udgivelser.

Justitsministeriets informationsindsats i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed har på trods af vejledningernes klare indhold, ikke kunnet afklare den stadige tvivl om grænserne for den offentlige ansattes ytringsfrihed, idet der fortsat rejses sager hos Ombudsmanden om netop denne problemstilling. Selvom der kun i meget begrænset omfang findes trykt retspraksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, har ombudsmanden behandlet et omfattende antal sager om denne problemstilling, hvilket har medvirket til en betydelig afklaring af retstilstanden om offentligt ansattes ytringsfrihed. Netop dette har medført at reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed i det væsentlige er blevet udviklet og håndhævet af Folketingets Ombudsmand.

Ud fra en analyse af praksis kan det udledes, at offentligt arbejdsgivere fortsat opfatter de ansattes kritiske ytringer i den offentlige debat som en misligholdelse af loyalitetspligten, på trods af, at ombudsmandens praksis har påvist, at offentligt ansatte ikke er underlagt den samme arbejdsretlige loyalitetspligt. Det fremkommer af ombudsmandens udtalelser til sagerne, at offentligt ansatte alene kan begrænses af reglerne om freds- eller æreskrænkende ytringer, tavshedspligt, ytringer af urimelig grov karakter eller åbenbart urigtige oplysninger og ytringer, der fremsættes af ansatte tæt på den interne beslutningsproces. Det er værd at bemærke, at der ud fra det gennemgåede teori og praksis på området, findes relativt få sager, hvor de nævnte begrænsninger overskrides af de offentligt ansatte,

hvorfor det kan konkluderes, at misforståelserne må tilskrives de offentlige ledere og eventuelle fremtidige tiltag må søges løst gennem lederne i den offentlige sektor.

Justitsministeriets vejledninger havde til formål at offentligt ansatte skulle deltage mere aktivt i den offentlige debat, uden frygt for negative karrieremæssige reaktioner. Det synes imidlertid, at målsætningen endnu ikke er nået, da sagerne bærer præg af, at ledelsen i sagerne i de fleste tilfælde opfatter de ansattes kritiske ytringer som værende en misligholdelse af loyalitetspligten og som i sidste ende resulterer i en uberettiget sanktion. Det gør det derfor sværere for de offentligt ansatte at deltage i den offentlige debat, da de føler sig utrygge herved.

Sammenfattende kan det udledes af praksis, som f.eks. i **BS 2-812/2011 – Karin Frost og FOB 05.547 – Overlægen m.fl.**, at det sjældent kun handler om den kritiske ytring, den ansatte fremsætter, men at det oftest handler om spørgsmål om bl.a. loyalitet eller samarbejdsvanskeligheder, som resultat af den kritiske ytring. Endvidere har praksis vist, at der ud over de direkte sanktioner også kan findes ”skjulte” sanktioner, disse er dog svære at definere og dokumentere, da en forringelse af samarbejdet mellem den ansatte og dennes leder eller kollegaer oftest er en naturlig følge af, at de ansatte vælger at omtale deres arbejdsplads negativt i offentligheden.

14. Abstract

The purpose of this thesis was to examine whether, there exist a duty of loyalty in an employment in the public sector and whether this limits the constitutionally protected freedom of expression.

Freedom of expression is a constitutional right, which ensures that public employees have the right to express their own views and views on matters that they consider to be critical in the workplace. However, practice is not as simple, which leaves a question of how freedom of expression in our democratic society is linked to the loyalty obligation in an employment relationship. Is it loyal behaviour when an employee gives his critical opinion about his or her workplace in the media or social media without first introducing them through the internal systems in the workplace? Is the freedom of expression restricted by the duty of loyalty in practice and is it possible for the employee to constructively designate any critical circumstances?

The issue of right and duty in a public employment has caused some doubt among managers and employees. First of all, about the existence of a loyalty obligation in the public sector and, if so, the framework for the freedom of expression and loyalty of public employees in jointly. This uncertainty about the legal situation has over time caused some cases treated by the Parliamentary Commissioner. However, the number of cases and their particular circumstances creates challenges in employment law, making it difficult to legislate.

However, it is important for a well-functioning society that employees as well as executives are aware of the extent of public employees' freedom of speech, so as to provide a safe framework for the individual employee to debate workplace conditions.

By reviewing the theory of loyalty of labour law, it can be concluded that employees are subject to employment obligations, including to act loyally, actively to take care of the employer's interests and to avoid negative mention of the workplace during the term of employment.

The thesis has stated the situations in which a public employee is subjected to sanctions due to his expressions in public. The evaluation of which sanctions the employee may face is due to a specific assessment.

15. Litteraturliste

Love, lovbekendtgørelser og overenskomstaftaler

- EMRK, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
- FVL, Forvaltningsloven, Lovbekendtgørelse 2014-04-22 nr. 433
- FUL, Funktionærloven, Lovbekendtgørelse nr. 81 af 3/2 2009 om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer
- GRL, Danmarks Riges Grundlov, Lov 1953-06-05 nr. 169
- Ombudsmandsloven, Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22/3 2013 om Folketingets ombudsmand
- Tjenestemandloven, Lovbekendtgørelse 2017-05-18 nr. 511 om tjenestemænd
- STRFL, Straffeloven, Lovbekendtgørelse 2017-08-09 nr. 977
- Offentlighedsloven, Lov om offentlighed i forvaltningen, 2013-06-12 nr. 606
- Hovedaftalen af 1. oktober 1992 mellem Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark

Vejledninger, betænkninger og høringssvar

- Udvalg om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret: *”Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte”*, Betænkning nr. 1472, marts 2006, Schultz Grafisk
- *”Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed”*, Justitsministeriet, Vejledning nr. 87, udgivet 14. september 2006, Karnov Group
- Udvalg om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger: *”Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger”*, Betænkning nr. 1553, 2015, trykt udgave af Tryk Rosendahls a/s
- *”Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed”*, Vejledning 2016-10-28 nr. 10062, om offentligt ansattes ytringsfrihed, Karnov Group

- Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblower-ordninger – FTF og LO, 19. august 2016

Domme og ombudsmandsudtalelser

Folketingets Ombudsmands udtalelse

- FOB 87.237
- FOB 05.547
- FOB 2009 20-1
- FOB 2018-8
- FOB 2009. 20-7
- FOB 2017 - 1
- FOB 2016-37
- FOB 2012-25
- FOB 2017-31

Ugeskrift fir Retsvæsen

- BS 2-812/2011
- U.2007.651V
- U 1998.894 H
- U.1973.319/2H

Bøger

- Buhmann, Karin og Claus Tønnesen: Offentlig ret - danske, internationale og globale retssystemer. 1. udg. Karnov Group, 2015.
- Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 1. Udg. Jurist- og økonomforbundet 2014.
- Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012.
- Christensen, Jens Peter m.fl.: Dansk Statsret. 2. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.
- Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.
- Garde, Jens m.fl.: *Forvaltningsret - Almindelige emner*. 5. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009.
- Hasselbalch, Ole: Den Danske Arbejdsret. Bind 1, Arbejdsrettens almindelige del. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009.
- Hasselbalch, Ole: Den Danske Arbejdsret. Bind 2, Ansættelsesretten. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009.
- Hasselbalch, Ole: Lærebog i ansættelsesret og personalejura. 5. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.
- Jørgensen, Jeppe Høyer: Ansattes konkurrencehandlinger - loyalitetspligt og markedsføringslovens §§ 1 og 19. 1. udg. Thomsen Reuters, 2010.
- Munkholm, Natalie Videbæk: Loyalitet i arbejdsretlige relationer. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.
- Mathiassen, Jørgen: Forvaltningspersonellet. 2. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000.
- Rytter, Jens Elo: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - og dansk ret. 2. udg. Forlaget Thomson, 2006.
- Paulsen, Jens: Afskedigelse, arbejdsgiverens ledelsesret og ledelsespligt - alm. del. 1. udg. Karnov Group, 2015.

Øvrige

- Medlemsundersøgelse – Socialpædagogerne Nordjylland, Socialpædagogernes ytringsfrihed (2017)

Hjemmesider

- <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2006/graenserne-offentligt-ansattes-ytringsfrihed-og-meddelelser> (fundet d. 25. marts)
- <http://slnord.dk/store-problemer-med-socialpaedagogers-ytringsfrihed/> (fundet d. 25. marts)
- <https://menneskeret.dk/om-os/menneskerettigheder/menneskerettigheder-eu/europaeiske-menneskerettighedsdomstol> - (fundet d. 7 marts)
- <https://menneskeret.dk/om-os/menneskerettigheder/menneskerettigheder-eu/europaeiske-menneskerettighedskonvention>, (fundet d. 4. marts)
- <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/arbejde-indkomst-og-formue/beskaeftigelse/offentlig-beskaeftigelse>, (fundet d. 20. februar)
- <http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=selvicensur>, (fundet d. 1. maj)
- <https://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-analyse/artikel/60-procent-af-ansatte-er-bange-for-at-ytre-sig/> (fundet 5. maj)
- http://www.langsted.dk/artikler/JP_22.08.2016.pdf (fundet d. 6. maj)

16. Antal anslag

Ordoptælling

Statistik:

Sider	71
Ord	22.361
Tegn (uden mellemrum)	136.077
Tegn (med mellemrum)	158.429
Afsnit	682
Linjer	2.089

☒ Medtag fodnoter og slutnoter

OK