

Udskriftsdato: lørdag den 13. juni 2026

2024/1 LSF 144 (Gældende)

## Forslag til Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Justitsmin., j.nr. 2024-16418

## Forslag

til

### Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed

**§ 1.** Loven gælder for ansatte ved alle dele af den offentlige forvaltning.

*Stk. 2.* Loven gælder desuden for ansatte ved al virksomhed, der udøves af

- 1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og
- 2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

*Stk. 3.* Ved offentligt ansatte forstås i denne lov personer, der er ansat ved de myndigheder og institutioner m.v., der er nævnt i stk. 1 og 2.

**§ 2.** Offentligt ansatte må ikke mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Offentligt ansatte må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at fremsætte sådanne ytringer.

*Stk. 2.* Stk. 1, finder ikke anvendelse, hvis

- 1) ytringen indeholder fortrolige oplysninger, der er strafbare at videregive eller udnytte efter straffelovens bestemmelser om tavshedspligt for den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller i det omfang, det i øvrigt følger af anden lovgivning, at en oplysning ikke kan videregives,
- 2) ytringen er freds- eller ærekrænkende,
- 3) ytringen er fremsat i urimelig grov form, eller der er tale om åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde, eller
- 4) hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det.

**§ 3.** Loven træder i kraft den 1. juli 2025.

**§ 4.** Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

# Bemærkninger til lovforslaget

## Almindelige bemærkninger

### Indholdsfortegnelse

#### 1. Indledning

#### 2. Lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed

##### 2.1 Gældende ret

.

##### 2.1.1 *Overordnet om afgrænsningen af offentligt ansatte og om Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed*

.

###### 2.1.1. Afgrænsningen af offentligt ansatte

1.

###### 2.1.1. Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

2.

##### 2.1.2 *Retsregler m.v.*

.

###### 2.1.2. Grundlovens § 77

1.

###### 2.1.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10

2.

###### 2.1.2. Lov om beskyttelse af whistleblowere

3.

###### 2.1.2. Reglerne om tavshedspligt

4.

###### 2.1.2. Ansættelsesretlige reaktioner og retsvirkningerne af en uberettiget afskedigelse

5.

##### 2.1.3 *Retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system*

.

###### 2.1.3. Praksis fra de danske domstole

1.

###### 2.1.3.1. Sager om offentligt ansattes ytringsfrihed

1.

2.1.3.1. Sager om samarbejdsvanskeligheder

2.

2.1.3. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

2.

2.1.3. Praksis fra Folketingets Ombudsmand

3.

2.1.3.3. Sager om den formelle ytringsfrihed

1.

2.1.3.3. Sager om den materielle ytringsfrihed

2.

2.1.3.3. Om opfordringer til at benytte de interne systemer m.v.

3.

2.1.3.3. Følgevirkninger af lovlige ytringer

4.

2.1.3. Praksis fra det fagretlige system

4.

## **2.2 Justitsministeriets overvejelser**

.

## **2.3 Den foreslåede ordning**

.

### *2.3.1 Anvendelsesområde*

.

### *2.3.2 Rækkevidden af offentligt ansattes ytringsfrihed*

.

2.3.2. Offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner

1.

2.3.2. Begrænsninger i ytringsfriheden

2.

## **3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

## **4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

## **5. Administrative konsekvenser for borgerne**

## **6. Klimamæssige konsekvenser**

7. **Miljø- og naturmæssige konsekvenser**
8. **Forholdet til EU-retten**
9. **Hørte myndigheder og organisationer m.v.**
- 10 **Sammenfattende skema**

## 1. Indledning

Det er afgørende for et velfungerende demokrati, at offentligt ansatte deltager i den offentlige debat. Offentligt ansatte har efter gældende ret en udstrakt ytringsfrihed, der betyder, at de som udgangspunkt ikke kan mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af deres ytringer.

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

I april 2024 indgik regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) sammen med Dansk Folkeparti en politisk aftale om at lovfæste offentligt ansattes ytringsfrihed. Aftalen indebærer bl.a., at de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed skal lovfæstes.

Lovforslaget har på den baggrund til formål at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og fastsætte en samlet lovregulering af offentligt ansattes ytringsfrihed. Lovfæstelsen skal bl.a. sende et stærkt signal om opbakning til, at offentligt ansatte kan gøre brug af deres ytringsfrihed og derved bidrage til at kvalificere den offentlige debat uden frygt for negative ansættelsesretlige reaktioner fra ledelsen. Herudover har lovfæstelsen til formål at skabe et samlet overblik over reglerne, herunder i form af en gennemgang af relevant praksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

Der er ikke med lovforslaget tilsigtet ændringer i offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til de rettigheder, offentligt ansatte har efter gældende ret. Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed skal således fortsat fastlægges efter de kriterier, der er blevet udviklet gennem bl.a. retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system.

Med henblik på at lovfæste de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed indeholder lovforslaget en detaljeret gennemgang af de regler og den praksis, der belyser de gældende rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed, og som danner udgangspunkt for den foreslåede lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed. Som det fremgår heraf, anses offentligt ansatte for at ytre sig lovligt, når de ytrer sig på egne vegne og overholder de begrænsninger, der gælder. Det betyder, at offentligt ansatte ikke vil kunne mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringen. Offentligt ansatte må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at fremsætte sådanne ytringer.

Med afsæt i den gennemgåede praksis m.v. foreslås det at fastsætte en bestemmelse, som opregner de situationer, hvor offentligt ansattes ytringsfrihed er begrænset. Offentligt ansattes ret til at ytre sig på egne vegne vil således ikke gælde, hvis ytringen f.eks. indeholder fortrolige oplysninger, der er strafbare at videregive eller udnytte efter straffelovens bestemmelser om tavshedspligt for den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller hvis hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det.

Det bemærkes, at Justitsministeriet som supplement til lovforslaget vil opdatere Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed fra oktober 2016.

## **2. Lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed**

### **2.1. Gældende ret**

#### *2.1.1. Overordnet om afgrænsningen af offentligt ansatte og om Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed*

##### *2.1.1.1. Afgrænsningen af offentligt ansatte*

Afgrænsningen af offentligt ansatte har betydning for, hvem der er omfattet af beskyttelsen.

Ved ”offentligt ansatte” forstås sædvanligvis personer, som er ansat ved myndigheder, institutioner m.v., der er omfattet af den offentlige forvaltning, således som denne er afgrænset i forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, og offentlighedslovens § 2, jf. f.eks. betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 72.

Kerneområdet med hensyn til den offentlige forvaltning er forvaltningsmyndigheder, der hører til den statslige, regionale eller kommunale forvaltning, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsmyndigheder.

Omfattet af den offentlige forvaltning er bl.a. selvstændige offentlige virksomheder. Det bemærkes i den forbindelse, at Folketingets Ombudsmand i FOB 2020-36 og FOB 2020-47 om to DSB-medarbejdere udtalte, at DSB som selvstændig offentlig virksomhed, jf. § 1 i lov om DSB, jf. lovbekendtgørelse nr. 574 af 7. maj 2019, er en del af den offentlige forvaltning og dermed underlagt forvaltningsrettens almindelige retsgrundsætninger. Det forhold, at DSB efter § 2 i lov om DSB drives på forretningsmæssigt grundlag, indebærer ifølge ombudsmanden ikke, at der gælder andre og snævrere rammer for ytringsfriheden for ansatte ved DSB end for andre offentligt ansatte.

Som udgangspunkt er institutioner, foreninger og selskaber m.v., der er organiseret på privatretligt grundlag, ikke en del af den offentlige forvaltning. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, som sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder. Dette gælder også selskaber, hvor staten som aktionær, interessent eller lignende ejer f.eks. 100 pct. af selskabet. Ligeledes er private foreninger, institutioner, selskaber m.v., der udfører opgaver for det offentlige i medfør af bestemmelser i lov eller efter aftale, herunder hvis virksomheden hviler på en udlicitering fra det offentlige, som klart udgangspunkt ikke omfattet.

Som eksempler på ansatte, der efter sædvanlig terminologi ikke henhører til definitionen af offentligt ansatte, kan således bl.a. nævnes ansatte på privatejede sygehuse, der er oprettet på privatretligt grundlag, men i henhold til aftale med de driftsansvarlige sundhedsmyndigheder behandler patienter som led i udvidet frit sygehusvalg. Det samme gælder i relation til private døgninstitutioner, der indgår aftale med kommuner om behandling af alkoholmisbrugere. Heller ikke sundhedspersoner samt disses ansatte, som er tilmeldt landsoverenskomster om ydelser på praksisområdet, herunder privatpraktiserende læger, tandlæger, psykologer, kiropraktorer og fysioterapeuter, omfattes af den sædvanlige terminologi, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2020), side 75.

Det bemærkes, at ansatte hos domstolene, Procesbevillingsnævnet og Folketinget samt dertil hørende myndigheder og institutioner m.v. efter sædvanlig terminologi heller ikke henhører til definitionen af offentligt ansatte.

##### *2.1.1.2. Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed*

Offentligt ansattes ytringsfrihed – der bl.a. nyder beskyttelse efter grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 10, jf. også pkt. 2.1.2.1 og pkt. 2.1.2.2 nedenfor – er nærmere beskrevet i Justitsministeriets vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016 om offentligt ansattes ytringsfrihed. Vejledningen har til formål at give grundlæggende information om rammerne for ytringsfrihed for alle offentligt ansatte – både ledere og medarbejdere. Vejledningen skal i den forbindelse virke som en guide i konkrete situationer, hjælpe til at styrke de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat samt hjælpe til, at man på offentlige arbejdspladser rundt om i landet kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.

Som beskrevet i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed har offentligt ansatte en udstrakt ytringsfrihed. Det betyder, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative konsekvenser på jobbet på grund af deres ytringer. Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, hvis den ansatte ytrer sig på egne vegne. Det betyder omvendt, at ledelsen på en offentlig arbejdsplads kan fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne. Ledelsen kan også fastsætte retningslinjer for indholdet af udtalelser, der fremsættes på myndighedens vegne.

Som det videre fremgår af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, er offentligt ansatte – ligesom alle andre borgere – underlagt visse begrænsninger i deres ytringsfrihed, herunder straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser. Offentligt ansatte vil derfor f.eks. kunne straffes, hvis de fremsætter en udtalelse, der har karakter af en ærekrænkelse, jf. straffelovens § 267. Derudover må offentligt ansatte som det klare udgangspunkt ikke ytre sig om oplysninger, der er omfattet af deres tavshedspligt. Offentligt ansattes tavshedspligt er nærmere beskrevet under pkt. 2.1.2.4.

Herudover gælder der i henhold til bl.a. retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system, som er nærmere beskrevet under navnlig pkt. 2.1.3.1 og 2.1.3.3 nedenfor, visse yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Offentligt ansatte må således ikke udtrykke sig i en urimelig grov form, eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres eget arbejdsområde. Endvidere vil offentligt ansatte i særlige tilfælde af hensyn til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne skulle udvise tilbageholdenhed i forhold til at ytre sig.

Hvis en offentligt ansat ytrer sig inden for rammerne af disse begrænsninger, er ytringen lovlig. Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering (f.eks. ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg). Som beskrevet i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, side 17, kan der dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for, at ledelsen gør brug af de nævnte reaktioner over for den offentligt ansatte, jf. også pkt. 2.1.3.3.4 nedenfor.

Derudover har offentligt ansatte en såkaldt meddeleret. Der er ikke i den gældende lovgivning fastsat regler om en egentlig meddeleret for offentligt ansatte, men offentligt ansatte har ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning – f.eks. åbenbart misbrug af offentlige midler. Rammerne herfor er nærmere beskrevet i kapitel 9 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Endvidere bemærkes, at lov nr. 1436 af 29. juni 2021 om beskyttelse af whistleblowere (whistleblowerloven) bl.a. sikrer, at ansatte, herunder offentligt ansatte, kan foretage indberetninger om visse overtrædelser af EU-retten samt alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold, jf. nærmere whistleblowerlovens § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, og under pkt. 2.1.2.3 nedenfor.

### *2.1.2. Retsregler m.v.*

I det følgende beskrives de retsregler m.v., der er med til at belyse omfanget af offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder de regler, som har betydning for beskyttelsen af ytringsfriheden og de regler, som har betydning for, hvornår ytringsfriheden er begrænset.

#### 2.1.2.1. Grundlovens § 77

Grundlovens § 77 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

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

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

Der er enighed i den statsretlige teori om, at bestemmelsen i grundlovens § 77 beskytter den formelle ytringsfrihed, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 665, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), bind II, side 716, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 376, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 367, Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2003), side 77, og Jens Peter Christensen mfl., Dansk Statsret, 4. udgave (2024), side 383.

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

Med hensyn til den materielle ytringsfrihed er det den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke umiddelbart beskytter denne side af ytringsfriheden, jf. Poul Andersen, a.st., side 670, Alf Ross, a.st., side 716 og 724, Max Sørensen, a.st., side 374, samt Jens Peter Christensen mfl., a.st., side 387. Efter denne opfattelse udelukker grundlovens § 77 således ikke lovgivningsmagten fra at gøre ytringer på et hvilket som helst område og med et hvilket som helst indhold ansvarspådragende og strafbart. Der er imidlertid i andre dele af den statsretlige litteratur givet udtryk for, at bestemmelsen i grundlovens § 77 også indebærer en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed, jf. herved Peter Germer, a.st., side 368 ff. og Henrik Zahle, a.st., side 91 f.

Visse forfattere har anført, at der af andre grundlovsbestemmelser end § 77 kan udledes en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed. Det anføres således, at grundlovens § 67 om religionsfrihed yder en egentlig beskyttelse af den materielle ytringsfrihed med hensyn til religiøse ytringer. Efter bestemmelsens ordlyd begrænses beskyttelsen dog af hensyn til sædeligheden og den offentlige orden, jf. Poul Andersen, a.st. side 671, Alf Ross, a.st., side 726, Max Sørensen, a.st., side 374, og Jens Peter Christensen mfl., a.st., side 386 ff. Det anføres endvidere hos Poul Andersen samme sted, at grundlovens § 13 om ministrenes ansvarlighed medfører, at kritik af ministre må være omfattet af den materielle ytringsfrihed. Til støtte for beskyttelse af valgkampsytringer (politisk ytringsfrihed) anføres ligeledes grundlovens § 31, stk. 2, om anskuelseernes ligelige repræsentation i forbindelse med folketingsvalg, jf. Alf Ross, a.st., side 727, Max Sørensen, a.st., side 375, og Jens Peter Christensen mfl., a.st., side 386 ff.

Den gældende lovgivning indeholder på en række områder begrænsninger i den materielle ytringsfrihed, f.eks. straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser og bestemmelserne i forvaltningsloven og speciallovgivningen om tavshedspligt samt de dertil knyttede sanktionsbestemmelser i straffelovens §§ 152-152 e, jf. også pkt. 2.1.2.4.

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

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

#### 2.1.2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) er ved lov nr. 285 af 29. april 1992 blevet inkorporeret i dansk ret.

EMRK indeholder i artikel 10 en bestemmelse om retten til ytringsfrihed. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

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

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

Ud over de traditionelle ytringsformer som skrift og tale, omfatter EMRK artikel 10 også ikke-sproglige udtryksformer som f.eks. faste og levende billeder, kunstneriske udtryksformer, symboler, symbolsk på-

klædning og symbolske handlinger, hvis der med handlingen formidles et budskab, f.eks. ved tegn. Ytringerne er tillige beskyttet, uanset hvilket medium der anvendes til udbredelsen.

Retten til ytringsfrihed gælder ”enhver” og således også offentligt ansatte, herunder i situationer, der har tilknytning til ansættelsesforhold, jf. bl.a. Domstolens dom i sagen *Ahmed m.fl. mod Storbritannien* af 2. september 1998 (præmis 41).

EMRK artikel 10 beskytter udtrykkeligt både retten til at fremkomme med ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage ytringer (informationsfrihed). Bestemmelsen beskytter i modsætning til den traditionelle opfattelse af grundlovens § 77 både den formelle og den materielle ytringsfrihed. Bestemmelsen indeholder derimod ikke et forbud mod censurforanstaltninger, idet censurforanstaltninger, ligesom indgreb i den materielle ytringsfrihed, i visse tilfælde kan være berettigede i henhold til bestemmelsen i EMRK artikel 10, stk. 2.

Beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden efter EMRK artikel 10 er således ikke ubegrænset. Der kan foretages indgreb i ytrings- og informationsfriheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed, jf. EMRK artikel 10, stk. 2.

Ved vurderingen af, om en given foranstaltning har været berettiget, må det indledningsvis klarlægges, om der overhovedet er tale om et indgreb. En foranstaltning, der retter sig mod ytringsfriheden, må besidde et vist minimum af intensitet i relation til ytringen for at udgøre et indgreb.

Sanktioner kan imidlertid udgøre et indgreb, selv om de er beskedne, og der skal forholdsvis lidt til for at en foranstaltning anses for at udgøre et indgreb. Afskedigelse af en offentligt ansat som reaktion på ytringer vil udgøre et indgreb. Det samme gælder, hvis en offentligt ansat bliver degraderet eller forflyttet på grund af bestemte ytringer, eller hvis en offentligt ansat får at vide, at vedkommende som følge af nogle udtalelser ikke skal regne med igen at blive udpeget til en offentlig stilling. Endvidere vil disciplinære sanktioner på grund af ytringer udgøre et indgreb, selv om sanktionen alene er en advarsel, jf. nærmere Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 6. udgave (2023), side 1087 ff.

Det centrale spørgsmål vil typisk være, om et indgreb kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund (opfylder kravet om proportionalitet). Omfanget af beskyttelsen afhænger af en konkret helhedsvurdering. Det vil navnlig have betydning, om ytringen vedrører et emne af samfundsmæssig interesse, og om indholdet af ytringen er sagligt. Typen af indgreb samt i grænsetilfælde ytringens formål, målgruppe, udbredelse og virkemiddel vil også kunne have betydning. Ligeledes kan det have betydning, om indgrebet er af en sådan karakter, at det er egnet til at afskrække andre fra at ytre sig, jf. nærmere betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 70 f.

### 2.1.2.3. Lov om beskyttelse af whistleblowere

Lov nr. 1436 af 29. juni 2021 om beskyttelse af whistleblowere (whistleblowerloven) trådte i kraft for offentlige arbejdspladser den 17. december 2021. Loven implementerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (whistleblowerdirektivet).

Reglerne i whistleblowerloven er beslægtede med reglerne om offentligt ansattes meddelelser, jf. herom pkt. 2.1.1.2, som handler om offentligt ansattes adgang til at give pressen og andre eksterne parter faktiske oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed

i den offentlige forvaltning, f.eks. åbenbart misbrug af offentlige midler. Dette adskiller sig fra offentligt ansattes ytringsfrihed, som vedrører adgangen til at fremkomme med meningstilkendegivelser, f.eks. om forholdene på arbejdspladsen, jf. betænkning nr. 1573/2020 om Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark afgivet af Ytringsfrihedskommissionen.

Whistleblowerloven stiller bl.a. krav om, at der etableres whistleblowerordninger på alle private og offentlige arbejdspladser med 50 eller flere ansatte, jf. whistleblowerlovens § 9, stk. 1, ligesom loven stiller en række minimumskrav til etablering af sådanne whistleblowerordninger og til håndtering af indberetninger til disse ordninger, herunder i forhold til at sikre fortrolighed om identiteten på whistlebloweren, den berørte person og enhver tredjemand nævnt i indberetningen, jf. nærmere whistleblowerlovens § 12, stk. 1.

Som det fremgår af bemærkningerne til whistleblowerlovens § 9, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 213 som fremsat, side 41, omfatter den offentlige sektor i whistleblowerlovens forstand alle juridiske enheder, som er omfattet af den offentlige forvaltning, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, samt domstolene og Folketinget.

Whistleblowerloven finder efter lovens § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, anvendelse på indberetninger, som vedrører overtrædelser af EU-retten, og som er omfattet af anvendelsesområdet for whistleblowerdirektivet, samt indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold, jf. dog stk. 2 og 3.

Whistleblowerlovens beskyttelse gælder i medfør af lovens § 6 kun, hvis whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede eller offentliggjorte oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen eller offentliggørelsen, og at oplysningerne henhørte under lovens anvendelsesområde.

Derudover følger det bl.a. af whistleblowerloven, at en whistleblower, der opfylder beskyttelsesbetingelserne i lovens §§ 5 og 6, ikke anses for at have tilsidesat en lovbestemt tavshedspligt og ikke ifalder nogen form for ansvar herfor, forudsat at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at indberetningen eller offentliggørelsen af de pågældende oplysninger var nødvendig for at afsløre et forhold omfattet af § 1, stk. 1. Endvidere følger det af whistleblowerlovens § 8, stk. 1, at en whistleblower, der opfylder betingelserne i lovens §§ 5 og 6, ikke må udsættes for repressalier, herunder trussel om eller forsøg på repressalier, som følge af at vedkommende har foretaget en intern eller ekstern indberetning eller foretaget en offentliggørelse i overensstemmelse med lovens regler herom. Whistleblowere må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at foretage indberetninger.

#### 2.1.2.4. Reglerne om tavshedspligt

Hovedbestemmelsen om offentligt ansattes tavshedspligt findes i straffelovens § 152, som har følgende ordlyd:

”§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

*Stk. 2.* Begås det i stk. 1 nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpene omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Som særligt skærpene omstændighed anses navnlig tilfælde, hvor videregivelsen eller udnyttelsen er sket under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

*Stk. 3.* En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan,

eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

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

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

Forvaltningslovens § 27 har følgende ordlyd:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives.

*Stk. 2.* Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har desuden tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det samme gælder, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, herunder når fortrolighed følger af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse el.lign.

*Stk. 3.* Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har herudover tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

*Stk. 4.* Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har endvidere tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til

- 1) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 3) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 4) forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter eller
- 5) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

*Stk. 5.* Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1-4.

*Stk. 6.* En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

*Stk. 7.* Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 3, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 6, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f. tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.”

Som det fremgår, indeholder forvaltningslovens § 27, stk. 1-4, en række forskellige hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

Dette omfatter f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1. Der kan i den forbindelse f.eks. henvises til FOB 2009 20-7 (om den dagældende bestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6), hvor en støttepædagog i anonymiserede vendinger omtalte et barn meget negativt under en samtale med en tidligere kollega, som foregik i en offentlig bus. Kommunen meddelte støttepædagogen en advarsel for brud på tavshedspligten. Folketingets Ombudsmand udtalte, at tavshedspligten ikke var brudt, idet omtalen af barnet skete i anonyme vendinger. Der blev således hverken nævnt navne, stednavne eller bestemte perioder.

Det bemærkes, at oplysninger om egne ansættelsesforhold normalt ikke er fortrolige. I FOB 00.485 fandt ombudsmanden således ikke, at det udgjorde et brud på tavshedspligten, at en sygeplejerske, der havde fået afslag på en stilling som rektor på den sygeplejeskole, hvor hun i forvejen var ansat, opslog en meddelelse herom ved lærernes postboks på skolen. I opslaget orienterede hun om afslaget og den begrundelse, som hun mundtligt havde fået for afslaget.

Forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 5, indeholder endvidere en generalklausul, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen omfatter bl.a. hensynet til en myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne, og kan f.eks. medføre, at det kan være ulovligt at referere, hvad nogen har sagt på et møde i forbindelse med, at der er truffet en afgørelse, eller hvad der fremgår af myndighedens interne udkast og indstillinger.

Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 5, at offentligt ansatte kun kan pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i forvaltningslovens § 27, stk. 1-4. Offentligt ansatte kan således ikke ved en tjenestebefaling pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen.

Den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, indebærer ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal være ”uberettiget”, jf. straffelovens § 152, stk. 1.

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

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

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

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

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

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

#### 2.1.2.5. Ansættelsesretlige reaktioner og retsvirkningerne af en uberettiget afskedigelse

Som anført ovenfor under pkt. 2.1.1.2, kan offentligt ansatte som udgangspunkt ikke afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Som det videre fremgår, er offentligt ansatte dog underlagt visse begrænsninger i deres ytringsfrihed, som efter omstændighederne kan begrunde, at en offentligt ansat mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner, ligesom at følgevirkningerne af en lovlig ytring – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – kan være af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for negative ansættelsesretlige reaktioner.

Som anført i betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 74 f., kan ansættelsesretlige reaktioner opdeles i to grupper: For det første såkaldte ansvarsreaktioner, hvilket vil sige disciplinærstraf efter tjenestemandslovens § 24 og straf efter straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v. samt (for overenskomstansatte) eventuelle følger af misligholdelse. For det andet skønsmæssige negative ledelsesreaktioner, f.eks. unladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse.

For så vidt angår ikendelse af ansvarsreaktioner er det en betingelse, at den pågældende har begået en tjenesteforseelse eller (for overenskomstansatte) en misligholdelse af ansættelsesforholdet. Den ansatte skal således have handlet i strid med de regler og normer, som gælder for det pågældende ansættelsesforhold.

Det er alene tjenestemænd, som kan ikendes disciplinærstraffe for tjenesteforseelser. Ifølge tjenestemandslovens § 24, der gælder for ansatte i staten og folkekirken, og § 22 i tjenestemandregulativerne for ansatte i henholdsvis kommunerne og regionerne, kan disciplinærstraffene udgøre advarsel eller irettesættelse, bøde på ikke over ½ måneds løn, forflyttelse, degradering og afsked. Selvom der ikke foreligger en tjenesteforseelse, der kan medføre ”ansvarsreaktioner”, vil tjenestemanden kunne rammes af ansættelsesmyndighedens skønsmæssige negative ledelsesreaktioner. Overenskomstansatte vil derimod kunne rammes af misligholdelsesbeføjelser (f.eks. afskedigelse eller bortvisning) eller af de skønsmæssige negative ledelsesreaktioner.

Både tjenestemænd og overenskomstansatte vil endvidere kunne idømmes straf efter reglerne i straffelovens kapitel 16.

Anvendelse af skønmæssige negative ledelsesreaktioner forudsætter derimod ikke, at den ansatte har handlet retsstridigt. Undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse er således beføjelser, der tilkommer ledelsen i kraft af dennes almindelige ret til at lede og fordele arbejdet (ledelsesretten). Disse beføjelser kan anvendes, selv om den ansatte ikke har handlet i strid med de for ansættelsesforholdet gældende regler og normer. Forvaltningsmyndigheder er også ved anvendelsen af skønmæssige ledelsesreaktioner bundet af almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder krav om saglighed, begrundelse og proportionalitet samt den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

For så vidt angår retsvirkningerne af en eventuel uberettiget afskedigelse bemærkes, at dette som hovedregel ikke vil kunne føre til, at den afskedigede kan forblive i eller skal genansættes i sin stilling. Hovedreglen er, at uberettigede afskedigelser sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation, jf. nærmere betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger, side 165 ff.

### *2.1.3. Retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system*

Grænserne for offentligt ansattes yringsfrihed er i høj grad blevet udviklet gennem bl.a. retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system. Den mest centrale praksis, som ligger til grund for disse grænser, beskrives i det følgende.

#### 2.1.3.1. Praksis fra de danske domstole

##### 2.1.3.1.1. Sager om offentligt ansattes yringsfrihed

Domstolene har i flere sager taget stilling til omfanget af de begrænsninger i yringsfriheden, der kan følge af, at en person udtaler sig eller giver indtryk af at udtale sig på ansættelsesmyndighedens vegne.

I Højesterets dom af 22. april 1998 i sag I 37/1997, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 894 ff., tog Højesteret stilling til spørgsmålet om begrænsninger i yringsfriheden i forbindelse med ytringer, der fremsættes på ansættelsesmyndighedens vegne.

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

Højesteret fandt, at præsten havde begået en tjenesteforseelse ved ikke at efterleve påbuddet, og at irettesættelsen derfor havde været berettiget.

I Østre Landsrets dom af 6. december 2004 i sag nr. 21. afd. nr. B-2595-03, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 2005, side 1089/2 ff., tog retten stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en kommunalt ansat skoleinspektør kunne tjenestefritages på grund af et læserbrev, der indeholdt kritik af formanden for Skole- og Børneudvalget i kommunen. Læserbrevet blev bragt i forbindelse med en debat om kommunens skolestruktur. I læserbrevet underskrev den pågældende sig som skoleinspektør ved den pågældende skole.

Kommunen tjenestefritog skoleinspektøren foreløbigt, indtil kommunens økonomiudvalg havde taget

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

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

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

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

#### 2.1.3.1.2. Sager om samarbejdsvanskeligheder

Som eksempler på retspraksis vedrørende anvendelse af negative ledelsesreaktioner på grund af samarbejdsvanskeligheder kan f.eks. nævnes Højesterets dom af 26. marts 2002 i sag II 353/1999, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, side 1269 ff., og Højesterets dom af 1. maj 2003 i sag 166/2002 (2. afd.), offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 2003, side 1660 ff., der dog ikke vedrører samarbejdsvanskeligheder opstået på baggrund af en offentligt ansats ytringer. Sagerne illustrerer imidlertid domstolenes generelle vurdering af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund.

I Højesterets dom af 26. marts 2002 var en 61-årig kommunalt ansat viceskoleinspektør blevet afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder. Højesteret fandt, at det efter bevisførelsen kunne lægges til grund, at der var betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem viceskoleinspektøren og skoleinspektøren ved den pågældende skole, ligesom der var betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem viceskoleinspektøren og de ansatte ved skolen samt skoleforvaltningen, og at disse samarbejdsvanskeligheder hovedsageligt kunne tilskrives viceskoleinspektøren. Højesteret fandt endvidere, at afskedigelsen af viceskoleinspektøren var sagligt begrundet, og at afskedigelsen ikke havde været et uforholdsmæssigt skridt, idet anden arbejdsmæssig placering af ham efter samarbejdsvanskelighedernes karakter og omfang ikke var mulig.

I Højesterets dom af 1. maj 2003 blev en pædagogmedhjælper i en kommunal børneinstitution tjenstefritaget efter indgivelse af politianmeldelse mod ham for seksuelle overgreb på et barn i institutionen. Efterforskningen, der tillige omfattede fire yderligere anmeldelser, blev sluttet uden tiltalerejsning, og det var hensigten, at pædagogmedhjælperen, som havde personalets opbakning, skulle vende tilbage til institutionen. Der blev imidlertid indgivet nye politianmeldelser, og pædagogmedhjælperen blev sigtet. Omkring

50 pct. af børnene blev udmeldt af institutionen, og efter nogle møder med bl.a. forældrene afskedigede kommunen pædagogmedhjælperen. Sigtelsen mod pædagogmedhjælperen blev senere frafaldet.

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

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

#### 2.1.3.2. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Der eksisterer en omfattende retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) om retten til og grænserne for ytringsfrihed, herunder om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Domstolen har i flere sager tilkendegivet, at offentligt ansattes ytringsfrihed er beskyttet af EMRK artikel 10, jf. bl.a. *Vogt mod Tyskland* af 26. september 1995 (præmis 43 og 53).

Det bemærkes i den forbindelse, at Domstolen accepterer betydeligt videre restriktioner for offentligt ansattes ytringsfrihed end, hvad der gælder efter danske regler og praksis, jf. også betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 115 f. Praksis fra Domstolen er således i mindre grad end praksis fra danske domstole og Folketingets Ombudsmand egnet til at illustrere grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Domstolen har for det første afsagt en lang række domme i sager, som vedrører meningstilkendegivelser m.v. Det følger heraf navnlig, at det kan være berettiget at pålægge offentligt ansatte særlige begrænsninger på grund af den såkaldte diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet. Diskretionsforpligtelsen indebærer bl.a., at den ansatte ved udøvelsen af sin ytringsfrihed skal udvise loyalitet, tilbageholdenhed og diskretion i forhold til ansættelsesstedet, jf. bl.a. *Guja mod Moldova* af 12. februar 2008. Offentligt ansatte skal endvidere efter omstændighederne udvise en passende neutralitet ved deres optræden og ytringer.

Domstolen har for det andet i en række nyere sager anført, at visse ytringer om ulovligheder og uregelmæssigheder på arbejdspladsen kan nyde beskyttelse efter EMRK artikel 10, navnlig hvor der kun er en lille gruppe af personer, der har kendskab til forholdene, jf. bl.a. *Guja mod Moldova* af 12. februar 2008 og *Marchenko mod Ukraine* af 19. februar 2009. Det bemærkes, at dommene i et vist omfang omhandler forhold, der i en dansk kontekst karakteriseres som meddeleret.

Domstolen har for det tredje udtalt, at der for visse grupper af offentligt ansatte gælder henholdsvis særlige begrænsninger og særlige udvidelser i deres ytringsfrihed som følge af, at loyalitets-, tilbageholdenheds- og diskretionsforpligtelsen må fortolkes i lyset af de konkrete pligter og opgaver, som den enkelte stilling indebærer.

#### 2.1.3.3. Praksis fra Folketingets Ombudsmand

Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er i vidt omfang udviklet af Folketingets Ombudsmand. Dette afspejles af det store antal sager, hvor ombudsmanden har beskæftiget sig med spørgsmålet, samt det forhold, at der kun i begrænset omfang findes trykt retspraksis fra de danske domstole vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, jf. pkt. 2.1.3.1.1 ovenfor.

Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1. Uden for ombudsmandens kompetence falder således domstolene, jf. også ombudsmandslovens § 7, stk. 2, og Folketinget med tilhørende institutioner m.v., ligesom enkelte forvaltningsmyndigheder ved særskilt lov helt eller delvist er undtaget fra ombudsmandslovens anvendelsesområde, f.eks. Domstolsstyrelsen, jf. § 8 i lov om Domstolsstyrelsen. Ombudsmandens praksis med hensyn til spørgsmålet om offentligt ansattes yringsfrihed begrænser sig således til ansatte i den offentlige forvaltning.

#### 2.1.3.3.1. Sager om den formelle yringsfrihed

Ombudsmanden har i FOB 82.199 udtalt, at censurforbuddet i grundlovens § 77 også gælder i relation til udtalelser, som offentligt ansatte fremsætter på egne vegne. Ombudsmanden udtalte endvidere bl.a., at der ikke – end ikke ved lov – kan gennemføres en ordning, hvorefter offentligt ansatte forpligtes til at forevise eller på anden måde at indhente forudgående tilladelse fra ledelsen til en påtænkt offentliggørelse af et indlæg i den offentlige debat. Ombudsmanden tilføjede, at dette naturligvis ikke gjaldt fremsættelse af udtalelser, der fremsættes eller påtænkes fremsat på vegne af den myndighed, som den ansatte er tilknyttet.

Der kan fra ombudsmandspraksis endvidere henvises til FOB 2014-12, som bl.a. vedrørte censurforanstaltninger over for en studievært ansat ved Danmarks Radio, der skrev en stærkt religionskritisk personlig kronik. Som følge heraf blev studieværten indkaldt til et møde, hvor han bl.a. fik en tjenstlig påtale og besked om fremover at indhente tilladelse fra sin nærmeste chef, hvis han ville fremføre private holdninger i det offentlige rum.

Ombudsmanden tog sagen op af egen drift, hvorefter Danmarks Radio trak sin afgørelse tilbage og erstattede den med en ny, hvor den tjenstlige påtale og censurforanstaltningen var fjernet. Danmarks Radio anførte dog stadig, at studieværtens kronik var uforenelig med hans funktion som studievært, og at det kunne være nødvendigt at ændre hans arbejdsopgaver eller omplacere ham, hvis noget lignende gentog sig.

Ombudsmanden udtalte bl.a., at det var særdeles kritisabelt, at Danmarks Radio iværksatte en grundlovsstridig censurforanstaltning over for studieværten og samtidig meddelte ham en tjenstlig påtale for en lovlig yring. Ombudsmanden udtalte videre, at han ikke på forhånd kunne afvise, at Danmarks Radios opfattelse af, at studieværtens kronik var uforenelig med hvervet som studievært ville kunne anses for holdbar, men at Danmarks Radio ikke havde begrundet dette. Navnlig i lyset af, at studieværten måtte forstå, at han i gentagelsestilfælde kunne forvente at blive omplaceret, var der et klart behov for, at han forstod, hvad det mere præcist var i kronikken, der var uforeneligt med hans funktion som studievært, herunder hvordan hans yringer havde vedrørt et stofområde, som han også dækkede journalistisk. Ombudsmanden henstillede derfor til Danmarks Radio at tage sagen op til fornyet overvejelse.

For så vidt angår det forhold, at udtalelserne skal være fremsat på egne vegne, har ombudsmanden i FOB 92.330, der omhandlede en cheflæges udtalelser på et politisk møde om overflytning af en afdeling til et andet sygehus, udtalt, at ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner (som f.eks. sygehuse) har en i det væsentligste fri adgang til offentligt at fremlægge synspunkter både på egne og på institutionens vegne. Baggrunden herfor var ifølge ombudsmanden, at sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af en ansat som privatperson, og udtalelser på myndighedens vegne, i praksis ofte ikke kan gennemføres, for så vidt angår lederen af disse institutioner. Sådanne udtalelser vil ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan, selvom de måtte være ment som private tilkendegivelser.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at den instruktionsadgang, som ledelsen har til at fastlægge retningslinjer for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og indholdet af sådanne udtalelser, kun har betydning, hvis den faktisk er udnyttet i form af udtrykkeligt meddelte begrænsninger i adgangen til at

ytre sig offentligt på myndighedens vegne. I den konkrete sag havde amtskommunens centrale ledelse ikke meddelt sygehusledelsen sådanne begrænsninger. Da udtalelserne i øvrigt lå inden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed, burde amtskommunen hverken have kritiseret cheflægen for udtalelserne eller for ikke at have indhentet en forudgående godkendelse.

For så vidt angår fastlæggelse af retningslinjer for kommunikation mellem ledelsen og de ansatte kan der henvises til FOB 96.131, hvor fem medarbejdere i en kommune havde fået et tjenstligt pålæg om ikke at rette tjenstlige henvendelser til det politiske system uden om eller parallelt med henvendelser til ledelsen. De fem medarbejdere havde sendt et brev til bl.a. borgmesteren, hvori de gjorde indsigelser mod den manglende tildeling af arbejdskraft til deres afdeling. Dette var sket på trods af, at socialdirektøren havde oplyst dem om, at brevet skulle sendes gennem kontorchefen.

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

Ombudsmanden har bl.a. i FOB 91.189 antaget, at offentligt ansatte – når de ytrer sig som privatpersoner om emner, der vedrører deres ansættelsesmyndighed – har pligt til at gøre det klart, at de ikke udtaler sig på myndighedens vegne. I den pågældende sag havde tre medarbejdere i kommunens samarbejdsudvalg udsendt en pressemeddelelse, hvori kommunalbestyrelsens indstilling om at privatisere områderne for rengøring, vask og bevogtning blev skarpt kritiseret. Pressemeddelelsen fremstod – eller kunne nemt opfattes – som om den var udsendt af hovedsamarbejdsudvalget. Ombudsmanden fandt det berettiget, at kommunen havde givet de tre medarbejdere en påtale for ikke i tilstrækkelig grad at have gjort det klart, at de ikke udtalte sig på samarbejdsudvalgets vegne.

Der kan således efter omstændighederne være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at pågældende ytrer sig på egne vegne.

Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til FOB 2009 20-1, hvor ombudsmanden udtalte, at en ansats anvendelse af en arbejds-mailadresse ikke i sig selv medførte, at de ytringer, den ansatte i den forbindelse fremkom med, kunne anses for at være afgivet på myndighedens vegne. Sagen vedrørte en kommunalt ansat bibliotekar, der sendte en e-mail til en række private venner og bekendte med en opfordring til at deltage i et debatmøde om bibliotekets fremtid. Bibliotekaren gjorde samtidig opmærksom på mulighederne for at deltage i et debatforum på nettet, en spørgeskemaundersøgelse og et interview. Bibliotekaren blev meddelt en irettesættelse af kommunen på baggrund af e-mailen. Ombudsmanden udtalte bl.a.:

"Jeg er ikke enig i at din e-mail kunne opfattes som sendt på vegne af kommunen eller biblioteket. E-mailens indhold viser efter min opfattelse tværtimod klart at den var ment som en privat henvendelse (en ytring på egne vegne) fra dig til en række venner og bekendte. [...]."

I lyset af denne udtrykkelige og utvetydige understregning af at der var tale om en personlig mail fra dig og ikke en officiel mail fra biblioteket, mener jeg ikke at kommunen havde grundlag for at antage at du

havde til hensigt at udtale dig på vegne af kommunen – eller at din e-mail af modtagerne kunne opfattes som sendt på kommunens eller bibliotekets vegne.

Det forhold at du i forbindelse med underskriften af e-mailen angav din arbejdsmailadresse, kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat. Jeg henviser herved til kommunens skriftlige retningslinjer til medarbejderne fra oktober 2007 om 'God praksis i brugen af e-post og breve – for ansatte i (X) Kommune'. Heri forudsættes det at medarbejderne har lov til at benytte deres kommunale e-mailadresser i privat regi. Det er dog en forudsætning at den pågældende medarbejder sletter sin autosignatur (pkt. 3.3 i retningslinjerne). Din e-mail var i overensstemmelse hermed ikke forsynet med autosignatur, men alene med angivelse af e-mailadressen.”

Der kan endvidere henvises til FOB 2018-20, hvor en lokal politibetjent havde udtalt sig til en avis om effekten af politiets nyligt indførte døgnbemandingsordning i et nærmere bestemt område (område Y). Den ansatte var citeret i avisen som ”betjent i område Y”. Politiet mente, at betjentens udtalelser fremstod som fremsat på politiets vegne. Betjenten blev derfor indkaldt til en tjenstlig samtale, hvor det blev indskærpet, at kontakt til pressen ifølge pressepolitikken var et ledelsesansvar, og at udtalelser kun kunne fremsættes efter tilladelse fra nærmeste leder. Efter ombudsmandens opfattelse måtte citatet i avisen mest nærliggende forstås sådan, at betjentens udtalelser var fremsat på politiets vegne. Ombudsmanden lagde endvidere til grund, at betjenten ikke i forbindelse med sine udtalelser til avisen havde gjort avisen opmærksom på, at han udtalte sig på egne vegne og ikke på politiets vegne. På den baggrund, og fordi betjenten ikke havde indhentet en forudgående tilladelse til at udtale sig på politiets vegne – hvilket ellers var et krav ifølge pressepolitikken – kunne ombudsmanden ikke kritisere, at betjenten var blevet indkaldt til tjenstlig samtale.

Det bemærkes, at der som udgangspunkt ikke vil være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at ytringerne er fremsat på egne vegne, når ytringerne fremsættes gennem den ansattes private profil på sociale medier, jf. nærmere FOB 2017-1, FOB 2018-8 og FOB 2019-18.

#### 2.1.3.3.2. Sager om den materielle ytringsfrihed

For så vidt angår spørgsmålet om offentligt ansattes materielle ytringsfrihed, har ombudsmanden i FOB 87.237 udtalt sig mere generelt om grænserne herfor:

”Ved besvarelsen af det centrale spørgsmål om, hvorvidt der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der gælder for borgerne i almindelighed, er udgangspunktet utvivlsomt, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat. [...]

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

1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.
2. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.

3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.

4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

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

Ombudsmanden fandt bl.a. i FOB 91.200 anledning til at fremsætte nogle generelle bemærkninger om forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

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

I FOB 98.319 fremsatte ombudsmanden endvidere – efter at have henvist til den ovennævnte udtalelse fra 1987 for så vidt angår de særlige begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed – følgende generelle bemærkninger om forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet:

”Desuden antages det, at hensynet til loyalitetspligten over for arbejdsgiver medfører særlige begrænsninger i den ansattes adgang til at fremsætte urigtige oplysninger om sit tjenesteområde og eventuelt også med hensyn til udtalelsernes form. [...]”

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

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

Om begrænsningen i forhold til at fremsætte urigtige oplysninger om sit arbejdsområde har ombudsmanden endvidere i FOB 95.381 udtalt, at udgangspunktet må være, at den blotte omstændighed, at en ansats oplysninger til pressen ikke er fuldt korrekte, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at udtalelsen kan anses for retsstridig. Over for sådanne fejl har ledelsen mulighed for at foretage berigtigelse eller fremkomme med

korrektioner. Derimod må udtalelser der bevidst eller ved grov uagtsomhed på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering, anses for retsstridige.

Fra nyere ombudsmandspraksis kan der i den forbindelse bl.a. henvises til FOB 2019-18, hvor en praktikant i en kommune i et opslag på Facebook havde kritiseret en tale, som direktøren for kommunens social- og beskæftigelsesforvaltning havde holdt. Af opslaget på Facebook fremgik bl.a.:

”Hørt til X Kommunes medarbejderdag:

’Ledigheden i X er [meget høj]. Det er en brændende platform der kan sidestilles med børnedødeligheden i Afrika’.

WTF?????? [..]”

Praktikanten fik herefter en skriftlig påtale, idet kommunen – udover at være uenig i gengivelsen – mente, at brugen af anførelsestegn gav det indtryk, at opslaget var et direkte citat.

Ombudsmanden lagde til grund, at praktikantens opslag ikke var en ordret gengivelse af, hvad forvaltningsdirektøren havde sagt i sin tale. Opslaget efterlod således et indtryk af, at forvaltningsdirektøren havde foretaget en mere udtrykkelig parallelisering af problemerne med ledighed i kommunen og børnedødeligheden i Afrika, end der syntes at have været dækning for i talen. Ombudsmanden havde af den grund forståelse for, at kommunen fandt anledning til at tage til genmæle over for praktikantens opslag. Kommunen havde imidlertid ikke haft grundlag for at give praktikanten en skriftlig påtale for opslaget, som efter ombudsmandens vurdering lå inden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden henviste til, at offentligt ansatte har en vis ret til at bruge skarpe og polemiske vendinger, når de deltager i den offentlige debat om deres arbejdsplads, og der er rum for en vis brug af overdrevne udtryk, når blot ytringen ikke derved bliver åbenbart urigtig eller urimelig grov.

For så vidt angår udtalelsernes form har ombudsmanden endvidere udtalt, at en ytring – uanset den ikke er i strid med straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser, jf. også pkt. 2.1.1.2 – ikke må være urimeligt grov, jf. også FOB 2019-18 ovenfor. I vurderingen heraf vil bl.a. kunne indgå ordlyden og dens meningsindhold samt konteksten, som ytringen er fremsat i.

Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til FOB 2016-37, hvor en gymnasielærer havde sendt en e-mail til medlemmer af Folketingets Finansudvalg, hvor han kritiserede skolens ledelse for dens økonomiske dispositioner i forbindelse med et planlagt byggeri. Han kaldte bl.a. skolen ”en synkende skude”.

Skolen afskedigede læreren for ”bevidst illoyal optræden” og henviste til, at timingen af kritikken – dagen før beslutningen om den ekstraordinære bevilling – måtte anses for et forsøg på at skade skolen. Ledelsen sendte endvidere bl.a. et orienteringsbrev til skolens medarbejdere, hvor ledelsen gav udtryk for, at det kunne være i strid med loyalitetspligten, hvis lærerne ytrede offentlig uenighed i skolens økonomiske dispositioner.

Efter ombudsmandens opfattelse var afskedigelsen i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte bl.a., at offentligt ansattes adgang til at deltage i debatten om forhold vedrørende deres arbejdsplads også indebærer, at de – på lige fod med andre borgere – må kunne udtrykke sig i f.eks. skarpe eller polemiske vendinger, når blot deres ytringer ikke derved bliver åbenbart urigtige eller urimeligt grove. Desuden gav skolens orienteringsbrev ikke et retvisende billede af de ansattes adgang til at ytre sig – også kritisk – om forhold på skolen, herunder om deres eventuelle uenighed med ledelsen om dens økonomiske dispositioner. Ombudsmanden anså skolens tilsidesættelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed i forbindelse med afskedigelsen og orienteringsbrevet for særdeles kritisable.

Derudover kan der henvises til FOB 2017-1, hvor en kommunalt ansat havde modtaget en advarsel for på Facebook bl.a. at have beskrevet kommunens direktør som ”en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence”. Ombudsmanden fandt, at udtalelsen overskred grænserne for den ansattes ytringsfrihed. I den forbindelse lagde ombudsmanden vægt på, at udtalelsen vedrørte kommunaldirektøren som person, og at den måtte forstås som en beskyldning mod kommunaldirektøren for i ikke uvæsentligt omfang at benytte sig af usandheder. Ombudsmanden fandt, at en sådan beskyldning – i det omfang, den ikke nærmere blev dokumenteret eller sandsynliggjort – måtte anses for meget grov.

Der kan endvidere henvises til FOB 2021-33, hvor en medarbejder i en kommune blev fritaget fra tjeneste og tildelt en advarsel for på Facebook bl.a. at have anført, at ledelsen på arbejdspladsen havde hjemsendt ham på grund af covid-19-symptomer for at kunne søge sygedagpengerefusion hos hans bopælskommune. Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at kommunen fandt, at udtalelsen overskred grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, og at kommunen inddrog udtalelsen i grundlaget for at fritage medarbejderen fra tjeneste og give ham en advarsel. Ombudsmanden lagde i den forbindelse vægt på, at udtalelsen indebar en meget grov beskyldning, at kommunen havde oplyst, at den ganske vist ved en fejl havde søgt om sygedagpengerefusion, men at fejlen senere blev rettet, og at medarbejderen havde fået dette at vide, inden han skrev sit opslag på Facebook. Han kunne derfor ikke med rimelighed have fået indtryk af, at formålet med hjemsendelsen af ham var, at kommunen søgte uberettiget at opnå sygedagpengerefusion.

Endvidere kan der henvises til FOB 2022-20, hvor ombudsmanden ikke fandt, at der var grundlag for at tildele en tjenstlig advarsel bl.a. som følge af, at en ansat i en kommune i en e-mail til en leder i kommunen (hvor kopi blev sendt en række medarbejdere og kommunalbestyrelsesmedlemmer) skrev, at pågældende leder løj om ikke at have modtaget klager over en skoleleder. Selv om der var tale om en meget grov beskyldning, mente ombudsmanden ikke, at den ansatte havde handlet retsstridigt, idet det bl.a. kunne lægges til grund, at lederen rent faktisk havde modtaget klager fra flere personer over skolelederen.

For så vidt angår faglige konflikter kan der henvises til FOB 2020-36 og FOB 2020-47 om to DSB-medarbejdere, der under en faglig konflikt havde kritiseret ledelsens håndtering af konflikten. Den ene medarbejder havde i et blogindlæg omtalt et forslag fra DSB som en ”danmarkshistorisk nedslagning af tillidsmandssystemet”. Den anden medarbejder havde i forlængelse af et fagligt møde deltaget i et interview, hvor han kaldte DSB’s bestyrelse og ledelse for ”inkompetente”.

Ombudsmanden udtalte, at de to ansattes kritik af DSB ikke overskred grænserne for deres ytringsfrihed. Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse, at en offentlig arbejdsgiver – ikke mindst under en faglig konflikt – i vidt omfang må tåle, at de ansatte giver udtryk for deres opfattelse og eventuelle uenighed med ledelsen f.eks. gennem skarpe og polemiske vendinger og med en vis brug af overdrevne udtryk, når blot ytringen ikke derved bliver urimeligt grov eller åbenbart urigtig.

#### 2.1.3.3.3. Om opfordringer til at benytte de interne systemer m.v.

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

I FOB 95.381 havde en socialrådgiver, der tillige var tillidsrepræsentant, i et interview i lokalpressen udtalt sig kritisk om kommunens arbejds- og arbejdsmiljømæssige forhold. Kommunen tildelte den pågældende en irettesættelse herfor. Det fremgik bl.a. af irettesættelsen, at den pågældende socialrådgiver med sine udtalelser til pressen ikke havde levet op til sin pligt som tillidsmand til at fremme rolige og

gode arbejdsforhold. Kommunen iværksatte endvidere en række forskellige initiativer med henblik på at præge de ansatte til at afstå fra offentligt at udtale sig kritisk om kommunalbestyrelsens beslutninger.

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

Ombudsmanden fandt, at den tildelte irettesættelse havde været uberettiget, idet den pågældende medarbejder ikke havde overtrådt de retlige grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte endvidere, at han for så vidt ikke var uenig med kommunen i, at ledelsen har ret til at give udtryk for den holdning, at de ansatte bør afstå fra at kommentere kommunalbestyrelsens beslutninger offentligt, og at kommunen har ret til at forsøge at præge de ansattes holdning i denne retning. Det giver dog anledning til principielle betænkeligheder, hvis ledelsen af en forvaltningsmyndighed mere systematisk forsøger at påvirke de ansatte til ikke at benytte deres ytringsfrihed. I den udstrækning bestræbelserne udvikler sig til eller kan opfattes som egentligt forbud, vil de være i strid med grundlovens § 77. Ombudsmanden udtalte herefter, at reaktioner fra ledelsens side i anledning af ansattes udtalelser til pressen efter hans mening må formuleres på en sådan måde, at de ikke opfattes som retlige grænser for ytringsfriheden. Hvis ledelsen ønsker at udtrykke skuffelse over, at eventuelle problemer ikke forinden er forsøgt løst internt, bør det samtidig understreges, at den ansatte har ret til at udtale sig uden en sådan forudgående forelæggelse.

Ombudsmanden accepterede endvidere i FOB 95.432, at ledelsen på en arbejdsplads kan udtrykke et ønske om eller anbefale, at de ansatte først retter deres kritik internt, uden at dette i sig selv udgør et indgreb i deres ytringsfrihed. Efter omstændighederne kan det dog i så fald påhvile ledelsen samtidig at understrege over for de ansatte, at retten til i stedet at vælge at fremføre en kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling. Ombudsmanden udtalte i FOB 95.432 følgende:

”Det kan ikke give mig 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.

Det er imidlertid efter min mening helt afgørende at ledelsens forventninger eller ønsker formuleres på en sådan måde at de ikke opfattes som tilkendegivelser om retlige grænser for ytringsfriheden:

En offentligt ansat er således som udgangspunkt berettiget til at omtale myndigheden negativt uden at der herved sker tilsidesættelse af loyalitetspligten.

[...]

En offentligt ansat er endvidere berettiget til at fremføre en eventuel kritik offentligt, uden forinden at anvende de interne systemer (ledelses- og samarbejds-/tillidsmandssystemet).

Hvis kommunen vil anbefale disse interne systemer til fremførelse af eventuel kritik (og konfliktløsning), fører den offentligt ansattes ytringsfrihed således til at kommunen som udgangspunkt samtidig må understrege over for de ansatte at retten til i stedet at vælge at fremføre en kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling.”

Tilsvarende udtalte ombudsmanden i FOB 2012-25, at en regionsrådsformands opfordring i en avisartikel til internt samarbejde ikke indebar nogen tilkendegivelse om de retlige grænser for personalegruppens ytringsfrihed, og at udtalelsen derimod mere naturligt måtte anses alene som en – lovlig – opfordring til personalegruppen om at bringe sagen op internt frem for i pressen. Det gav i den forbindelse ikke

anledning til bemærkninger, at regionsrådsformanden ikke (ifølge avisartiklen) samtidig understregede, at retten til at fremføre kritik offentligt ikke blev begrænset af hans opfordring til i stedet at samarbejde internt. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at regionsrådsformandens udtalelse ikke blev fremsat i forbindelse med retningslinjer eller lignende om ytringsfrihed henvendt til personalet, men derimod i en udtalelse til pressen, der mere generelt vedrørte normeringen på arbejdspladsen.

Der kan herudover henvises til FOB 95.422, hvor to sygeplejersker havde afgivet kritiske udtalelser om arbejdsforholdene på deres afdeling til pressen. Det pågældende amt kritiserede i en pressemeddelelse efterfølgende de to sygeplejersker for ikke at have benyttet sygehusets normale tillidsmands- og ledelsessystem. Ombudsmanden fandt, at de to sygeplejerskers udtalelser havde ligget inden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Herefter udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”Efter omstændighederne vil det efter min mening ligefrem påhvile offentligt ansatte at gøre ledelsen opmærksom på væsentlige problemer på arbejdspladsen, hvis ledelsen ikke allerede kender problemerne, og hvis deres løsning kræver ledelsens inddragelse. [...]

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

Endvidere kan nævnes FOB 06.128, hvor ombudsmanden tog stilling til et debatindlæg i et dagblad med kritiske kommentarer til sammenlægningen af forsvaret og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Indlægget var skrevet af chefen for en skole under redningsberedskabet. Forsvarsministeren udtrykte efterfølgende i pressen misbilligelse af indlægget og gav udtryk for tvivl om, hvorvidt det var foreneligt med skolechefens fortsatte ansættelse i Forsvarsministeriet. Samme dag bad ministeriet skolechefen om at redegøre for, om ministeriet fortsat kunne have tillid til, at han ville arbejde effektivt og loyalt for gennemførelsen af de politiske aftaler på forsvarsområdet. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

”[F]orvaltningsmyndighederne [er] undergivet et krav om at de udelukkende må varetage saglige hensyn. Dette krav gælder ikke kun når en forvaltningsmyndighed træffer en afgørelse over for en borger, men for hele den virksomhed som en forvaltningsmyndighed udøver.

[...]

I forlængelse heraf må det antages at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger hvis det sker for at varetage et sagligt hensyn. I de fleste typer af sager har dette forhold formentlig ringe praktisk betydning, og der kan ikke stilles vidtgående krav til myndighederne på dette grundlag. Men i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed er der grund til at fremhæve kravet om at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger hvis det sker for at varetage et sagligt formål. Det må således antages at der er nogle offentligt ansatte som holder sig tilbage fra at deltage i den offentlige debat fordi de frygter at det får negative konsekvenser for dem personligt. [...]. For at modvirke denne frygt bør en myndighed ikke henvende sig til en ansat der har fremsat offentlige udtalelser som er kritiske over

for myndigheden, medmindre det kan påvises at myndigheden varetager et sagligt formål. Desuden bør henvendelsen udformes på en måde så der ikke er risiko for at den bliver opfattet som forsøg på påtryk over for den ansatte.”

Ombudsmanden udtalte herefter, at det kan være et sagligt formål, at myndigheden retter henvendelse til den ansatte for at håndhæve de regler, som begrænser den ansattes ret til at fremsætte ytringer offentligt. Det gælder især reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og reglerne om tavshedspligt. Hvis myndigheden således har en formodning om, at disse regler er blevet overtrådt, og at der derfor skal iværksættes disciplinære sanktioner over for den ansatte, kan det være nødvendigt at rette henvendelse til den ansatte for at vurdere, om der er tilstrækkeligt grundlag for en sådan sanktion. Det er endvidere sagligt, hvis myndigheden retter henvendelse til den ansatte for at sikre, at myndigheden varetager sine opgaver bedst muligt. Myndigheden kan således bede den ansatte om at uddybe sine synspunkter med henblik på myndighedens overvejelser om, hvorvidt man skal ændre de dispositioner, som den ansatte har udtalt sig om. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at en myndighed, når en af dens ansatte fremsætter en mere grundlæggende kritik af myndighedens dispositioner, bør overveje at bede den ansatte om at uddybe sine synspunkter, i hvert fald i tilfælde hvor disse ikke hidtil har været myndigheden bekendt.

Ombudsmanden fandt i den konkrete sag ikke, at der var påvist et sagligt grundlag for, at Forsvarsministeriet havde henvendt sig til skolelederen på baggrund af dennes lovlige ytringer. Tværtimod måtte henvendelsen, når den blev læst i sammenhæng med ministerens samtidige offentlige udtalelser, virke som et påtryk over for skolechefen. Ombudsmanden fandt det endvidere kritisabelt, at forsvarsministeren havde fremsat en klar misbilligelse af det forhold, at skolelederen havde offentliggjort kritiske kommentarer.

Ombudsmanden gav udtryk for tilsvarende synspunkter i FOB 2012-26, der drejede sig om, at en museumsansat i et debatindlæg havde kritiseret, at der på danske museer, herunder på det museum, hvor hun var ansat, var mere fokus på oplevelser end på forskning. Herefter blev hun indkaldt til en samtale af museets ledelse.

Ombudsmanden kunne ikke fastslå nøjagtigt, hvad der var blevet sagt på mødet, men det lå fast, at samtalen drejede sig om den ansattes loyalitet over for museet. Ombudsmanden fandt herefter ikke, at der lå saglige grunde bag, at den museumsansatte blev indkaldt til samtale. Tværtimod var det ombudsmandens opfattelse, at en sådan reaktion på debatindlægget var egnet til at skabe usikkerhed hos de ansatte med hensyn til deres ret til offentligt at ytre sig, herunder om muligheden for at give udtryk for bl.a. deres holdning til museets strategiplan. At skabe en sådan usikkerhed var efter ombudsmandens opfattelse i strid med hensynene bag reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Fra nyere ombudsmandspraksis kan der bl.a. henvises til FOB 2016-2, hvor ombudsmanden udtalte, at det udgjorde en uberettiget begrænsning af de ansattes ytringsfrihed, at kommunen i en e-mail til en række institutionsledere havde bedt dem om at skærpe opmærksomheden på deres ansattes kendskab til loyalitetspligten, før de ytrede sig om deres arbejdsområde i den offentlige debat, og tydeliggøre, at det kunne have alvorlige ansættelsesretlige konsekvenser at bryde den. Ombudsmanden udtalte endvidere, at offentligt ansatte har vide rammer for at fremsætte kritiske ytringer, især vedrørende ressourcespørgsmål, hvorfor e-mailen tillige var misvisende.

Endvidere kan der henvises til FOB 2018-12, hvor ombudsmanden fandt, at et opslag på Facebook, hvori en medarbejder ved den kommunale hjemmepleje kritiserede lederen for uberettiget at have overfuset hende og skrev, at der havde været flere klager over lederen og arbejdsmiljøet, holdt sig inden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed, uagtet at der ikke var dokumentation for, at der havde været

andre klager over lederen. Medarbejderen havde modtaget en skriftlig advarsel herfor og var blevet bedt om at holde (fremtidig) kritik internt. Henset til, at ytringen holdt sig inden for offentligt ansattes ytringsfrihed, henstillede ombudsmanden, at kommunen skulle genoptage sagen om den skriftlige advarsel og præcisere over for medarbejderen, at hun havde ret til at fremføre sin kritik af hjemmeplejen offentligt uden først at have rejst kritikken internt.

Der kan herudover henvises til FOB 2016-31, hvor en forsvarschef under et oplæg for de ansatte på en af Forsvarets kaserner anførte, at han havde til hensigt at afskedige ansatte, der udtalte sig illoyalt om Forsvaret på de sociale medier. Forsvarschefen anførte også, at han havde bedt Forsvarets jurister om at undersøge, hvilke konsekvenser han kunne drage over for sådanne medarbejdere. Efter at det var blevet omtalt i medierne, at forsvarschefens udtalelser havde skabt usikkerhed blandt Forsvarets ansatte om rammerne for deres ytringsfrihed, havde forsvarschefen beklaget sine udtalelser og anført, at han ikke havde til hensigt at afskedige ansatte for kritiske ytringer. Trods dette fandt ombudsmanden det tvivlsomt, om Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando, herunder forsvarschefen, havde gjort tilstrækkeligt for at sikre, at de ansatte ikke fremover ville afholde sig fra at benytte deres ytringsfrihed på grund af tvivl om de retlige rammer eller af frygt for uberettigede reaktioner fra ledelsen. Ombudsmanden henstillede af den grund til Forsvarsministeriet at overveje, om der var brug for yderligere ledelsesmæssige tiltag for at sikre, at Forsvarets ansatte ikke var i tvivl om, hvilke rammer der gjaldt for deres frihed til at ytre sig på egne vegne, herunder til at ytre sig kritisk om Forsvaret og dets ledelse.

Endvidere kan der henvises til FOB 2018-23, hvor en kommunaldirektør meddelte kommunalbestyrelsen og kommunens direktion, at kommunen ikke ønskede at deltage i tv-programmer i forbindelse med kommunalvalget i november 2017. Beslutningen blev ikke meddelt hverken mundtligt eller skriftligt til kommunens medarbejdere. Medarbejderne blev bekendte med beslutningen, fordi den blev omtalt i pressen. Omtalen i pressen gav bl.a. et billede af, at medarbejderne havde "fået mundkurv på", og at kommunen havde lukket af for pressen på de kommunale arbejdspladser. Efter ombudsmandens opfattelse begrænsede kommunens beslutning ikke medarbejdernes ret til at ytre sig på egne vegne, men omtalen i pressen kunne dog skabe usikkerhed blandt kommunens medarbejdere om deres ret til at udtale sig. Efter ombudsmandens opfattelse havde det derfor været rigtigst, at kommunen umiddelbart efter pressedækningen havde taget initiativ til aktivt at informere medarbejderne om deres ret til at ytre sig på egne vegne.

#### 2.1.3.3.4. Følgevirksomheder af lovlige ytringer

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, er ytringen lovlig. Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til negative ansættelsesretlige reaktioner som f.eks. afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, herunder undladelse af tildeling af løntillæg eller ændring i arbejdsområde, jf. også pkt. 2.1.1.2.

I bl.a. FOB 99.524 og FOB 00.485 anførte ombudsmanden således, at lovlige ytringer ikke kan danne grundlag for sanktioner eller andre negative ledelsesreaktioner. I sagen fra 1999 udtalte ombudsmanden imidlertid samtidig, at det efter hans opfattelse ikke kan afvises, at eventuelle samarbejdsvanskeligheder, der er opstået i anledning af lovlige ytringer, i særlige tilfælde kan begrunde anvendelse af negative ledelsesreaktioner. I den pågældende sag fandt ombudsmanden ikke, at de påberåbte samarbejdsvanskeligheder var tilstrækkeligt dokumenterede.

Ombudsmanden har således anerkendt, at følgevirksomhederne af en lovlig ytring kan danne grundlag for udøvelse af ledelsesreaktionerne.

I FOB 93.72 udtalte ombudsmanden sig mere generelt om de krav, der må stilles til dokumentation for samarbejdsvanskeligheder, for at samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en afskedigelsesbeslutning. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse følgende:

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

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

Derudover kan nævnes FOB 01.552, hvor en kommunalt ansat chefpsykolog var blevet afskediget, idet kommunen ikke fandt det muligt at genetablere den fornødne tillid til psykologen. Kommunen havde lagt vægt på psykologens udtalelser til pressen, hvori psykologen bl.a. udtrykte visse liberale holdninger til pædofili.

Psykologens udtalelser var efter ombudsmandens opfattelse ikke retsstridige. Ombudsmanden udtalte, at følgevirkninger af lovlige ytringer, herunder en eventuelt opstået mangel på tillid, kan danne grundlag for anvendelsen af negative ledelsesbeføjelser som f.eks. diskretionær afskedigelse, men at det kræver et særlig sikkert bevismæssigt grundlag. Ombudsmanden udtalte også, at der på baggrund af de almene politiske og demokratiske værdier, der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat, hvori også de offentligt ansatte deltager med deres særlige fagkundskab, må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i anledning af offentlige ytringer, som lovligt er fremsat af en offentligt ansat. Ombudsmanden kritiserede i den konkrete sag bl.a. kommunen for ikke at have tilstrækkelig dokumentation for grundlaget for afskedigelsen.

Endvidere kan der henvises til FOB 2011 20-3, hvor en region havde bortvist en læge på grund af en straffedom, som lægen ikke havde oplyst om inden sin ansættelse. Regionen havde endvidere bl.a. lagt vægt på mediedækningen af straffesagen, herunder særligt lægens udtalelser i en tv-udsendelse, som efter regionens opfattelse var i strid med reglerne om decorum.

Regionen anførte bl.a., at det var sagligt at inddrage i vurderingen af decorum (værdighedskravet), jf. tjenestemandenslovens § 10, som antages også at omfatte overenskomstansatte, at lægen ved sine udtalelser aktivt havde bidraget til at skabe offentlighed om sin person i forbindelse med straffesagen om en alvorlig sædelighedsforbrydelse, at lægen havde udtalt sig i en urimelig grov form, at lægens udtalelser var alment stødende, og at regionen bl.a. havde lagt til grund, at udtalelserne vedrørte den pige, som lægen var dømt for at have krænket, som værende en ”meget provokerende og udadvendt pige” og ”ganske fræk og provokerende og flirtende”.

Ombudsmanden var ikke enig med regionen i, at lægen havde udtalt sig i en urimelig grov form. Det problem, regionen havde peget på, drejede sig efter ombudsmandens opfattelse om, at udtalelsernes indhold kunne opfattes som stødende. Ombudsmanden bemærkede, at der ikke i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed og den praksis, vejledningen bygger på, er taget stilling til, om dette kan medføre, at en ytring anses for ulovlig, dvs. om ytringen lå uden for grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det bevismæssige grundlag for så vidt angår lægens udtalelser var ifølge ombudsmanden usikkert, og

ombudsmanden fandt derfor ikke anledning til at tage stilling til, om udtalelserne måtte anses for en overtrædelse af decorum. Af samme grund mente ombudsmanden ikke, at regionen på det foreliggende grundlag kunne lade udtalelserne indgå i afgørelsen af, hvorvidt lægen levede op til decorumkravet.

Ombudsmanden udtalte imidlertid mere generelt i forlængelse heraf:

”[...] udgangspunkt [er] at lovlige ytringer ikke kan give anledning til at en ansat pålægges ansvar. Det betyder at ledelsen ikke kan anvende en disciplinær sanktion (f.eks. bortvisning) på grund af en lovlig udtalelse eller på grund af denne udtalelser følgerkning. Er en udtalelse lovlig, har den ansatte med andre ord ikke tilsidesat sine tjenesteplichter.

En myndighed har dog inden for visse rammer adgang til at reagere på et diskretionært (skønsmæssigt) grundlag på baggrund af lovlige ytringer, f.eks. fordi myndigheden vurderer at den ansatte er uegnet til stillingen eller har vist manglende evne til samarbejde. Det fremgår således af vejledningen at der kan være tilfælde hvor følgerkningerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter at det kan danne grundlag for ’negative ledelsesreaktioner’. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på kravene til kvalifikation og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om at samarbejdsvanskelighederne i det væsentlige skyldes den ansatte.”

Ombudsmanden understregede endvidere bl.a., at ledelsen samtidig – i forhold til ovennævnte – skal have det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje, jf. også FOB 01.552 ovenfor.

#### 2.1.3.4. Praksis fra det fagretlige system

Spørgsmålet om afskedigelse m.v. af offentligt ansatte på baggrund af ytringer ses kun i begrænset omfang at være behandlet i praksis fra det fagretlige system. Udfaldet af sagerne synes at være i overensstemmelse med praksis fra de danske domstole og fra Folketingets Ombudsmand.

Tilkendegivelse af 24. november 2009 i FV2008.0210 angik forflyttelse og efterfølgende afskedigelse af en brandmand på baggrund af en brandmands uberettigede opbevaring af ambulancejournaler i sit skab og en konkret episode, hvor brandmanden havde optrådt truende over for en foresat.

Brandmanden hævdede, at opsigelsen var usaglig og begrundet i, at brandmanden offentligt havde udtalt sig kritisk om et nyt alarmeringssystem, herunder at han ikke længere havde tillid til ledelsens håndtering af problemerne ved alarmeringssystemet.

Opmanden tilkendegav, at der ikke var holdepunkter for at antage, at der på nogen måde var sket en krænkelse af brandmandens ytringsfrihed, ligesom det måtte lægges til grund, at hans udtalelser til medierne ikke havde haft betydning for den senere beslutning om at tjenestefritage ham og efterfølgende om at afskedige ham. Det fandtes i den forbindelse ikke at udgøre en krænkelse af brandmandens ytringsfrihed, at ledelsen på brandstationen havde præciseret medarbejdernes ret til at ytre sig offentligt og havde udtrykt ønske om, at kritikken i hvert fald i første række blev fremsat internt, og yderligere havde gjort opmærksom på den særlige konkurrencesituation, som kommunens brandvæsen befandt sig i som følge af en forestående udlicitering. Opmanden fandt i øvrigt, at der alene var grundlag for at tildele brandmanden en advarsel.

Tilkendegivelse af 18. marts 2011 i FV2010.0194 angik afskedigelse af en sygeplejerske, der ifølge sygehuset, hvor hun var ansat, havde overtrådt sin tavshedspligt ved i anonym form at have omtalt et konkret patientforløb på sin facebookprofil. Opmanden udtalte, at de oplysninger, sygeplejersken havde lagt ud på sin facebookprofil, ikke gjorde det muligt at identificere de omtalte patienter, hvorfor der ikke forelå en krænkelse af tavshedspligten. Sygeplejerskens udtalelser var dog mindre heldige, idet de var egnede til at efterlade det indtryk, at patienter med visse diagnoser ikke var velkomne på sygeplejerskens

afdeling, og at patienter blev overtalt eller presset til at få anlagt drop med sovemiddel for at lette arbejdet for de vagthavende på afdelingen.

Ifølge opmanden burde det have været inddraget i proportionalitetsvurderingen, at forholdet havde karakter af ubetænksomhed fra sygeplejerskens side, at hun straks rettede ind, da hun blev bekendt med, hvordan sygehuset så på forholdet, samt at forholdet ikke havde givet anledning til klager eller på anden måde dokumenterbare skadevirkninger. På den baggrund fandt opmanden, at afskedigelsen under alle omstændigheder havde været et for vidtgående skridt, da det for at rette op på forholdene havde været tilstrækkeligt med en advarsel.

Kendelse af 10. maj 2017 i FV2016.0207 angik, hvorvidt det var berettiget, at en portør var blevet bortvist for et opslag på en (offentligt tilgængelig) facebookside, som ifølge hospitalets ledelse var groft illoyalt over arbejdspladsen og ledelsen. Af opslaget fremgik bl.a.:

”Jeg er portør på Roskilde sygehus og fra mit synspunkt fungerer INTET hverken i rengøringen eller i portørcentralen, alt er sparet ned og alle farer rundt som en flok skide høns i en hønsegård og ved ikke hvad de skal. Chefer og ledere på niveau 3 og 4 tager ikke ansvar for en skid, men kaster alt over på de almindelige ansatte og det hele sejler. Alt dette har jeg ca. 45 mands opbakning til. Ud fra hvad jeg oplever personligt så lider patienterne også under dette koncerncirkus, dette i form af ventetider og manglende rengøring FY FOR HELVEDE ...”

Portøren havde tidligere fået en advarsel for et andet kritisk opslag på samme facebookside.

Opmanden fandt, at der ikke var grundlag for at bortvise portøren. Opmanden lagde herved bl.a. vægt på, at der ikke var tale om beskyldninger rettet mod navngivne personer, at der var tale om personlige vurderinger på grundlag af egne oplevelser, og at det måtte lægges grund til, at der var en udbredt frustration hos portørerne over arbejdsforholdene, og at der undertiden var problemer med rengøring af senge og med ventetider for patienter som følge af mangel på portører. Portøren havde på den baggrund haft et rimeligt grundlag for at udtale sig kritisk, og udtalelserne fandtes efter deres meningsindhold at være lovlige – også selv om de på enkelte punkter måtte betegnes som overdrivelser.

Formen i opslaget – henset til den udbredte frustration, der var blandt portørerne, og at portøren som anført havde haft et rimeligt grundlag for at udtale sig kritisk om forholdene – var heller ikke så grov, at det berettigede til en bortvisning, ligesom den tidligere advarsel heller ikke kunne føre en anden bedømmelse.

Kendelse af 6. december i FV 2021-317 angik, hvorvidt det var berettiget, at Kunstakademiet havde bortvist en post.doc. (og konstitueret institutleder) som følge af, at hun havde medvirket til en happening, hvor en lånt gipsbuste af akademiets grundlægger, Frederik den 5., var blevet bortfjernet og skubbet i havnen. Den ansatte gjorde under sagen bl.a. gældende, at der måtte tages hensyn til den kunstneriske ytringsfrihed.

Bortvisningen var ifølge opmanden berettiget. Opmanden udtalte i den forbindelse bl.a., at hverken grundlovens § 77, EMRK artikel 10 eller almindelige principper om offentligt ansattes ytringsfrihed kunne begrunde en regel om, at offentligt ansatte kan ytre sig ved at fjerne og efterfølgende ødelægge andres ejendom af væsentlig værdi.

## **2.2. Justitsministeriets overvejelser**

Som det fremgår af den politiske aftale fra april 2024 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Dansk Folkeparti om at styrke offentligt ansattes ytringsfrihed, er regeringen og Dansk Folkeparti enige om, at det er afgørende for et velfungerende demokrati, at offentligt ansatte deltager i

den offentlige debat, og at det er en grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte rent faktisk benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, at både ansatte og ledere er klar over omfanget af de ansattes ytringsfrihed. Regeringen og Dansk Folkeparti er derfor enige om, at de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed skal lovfæstes.

Som anført i betænkning nr. 1553/2015, side 227, var det udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordningers opfattelse, at de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er udtryk for en i alt væsentligt fornuftig afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Som videre anført i betænkning nr. 1573/2020, side 35 ff., fandt flertallet i Ytringsfrihedskommissionen, at den gældende retstilstand om offentligt ansattes ytringsfrihed er udtryk for en passende balance. Flertallet fandt i den forbindelse, at et lovgivningsinitiativ vil kunne sende et vigtigt og værdifuldt signal til de offentligt ansatte og deres ledere om, at de har politisk opbakning til at gøre brug af deres ytringsfrihed, ligesom en lovfæstelse vil kunne give en tiltrængt og mere overskuelig indgang til de relevante regler, praksis og vejledning om det nærmere indhold af ytringsfriheden.

Justitsministeriet kan tilslutte sig, at den gældende retstilstand om offentligt ansattes ytringsfrihed er udtryk for afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed. Justitsministeriet er endvidere enig i, at en lovfæstelse af gældende regler vil indeholde et vigtigt signal om opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed, og at en lovfæstelse ville kunne bidrage til at overskueliggøre det nærmere indhold af offentligt ansattes ytringsfrihed. Den foreslåede lovfæstelse er på den baggrund udtryk for en kodificering af de rammer, som er udviklet gennem bl.a., praksis fra domstolene, Folketingets Ombudsmand og det fagretlige system, som der er redegjort for ovenfor. Med lovforslaget vil rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed således blive fastsat i et samlet lovgrundlag.

Justitsministeriet har ved udformningen af lovforslaget lagt vægt på, at en samlet lov om offentligt ansattes ytringsfrihed bør sikre et klart overblik over rammerne for offentligt ansattes udstrakte ytringsfrihed. Justitsministeriet finder således, at det i lovgrundlaget klart bør fastslås, i hvilke situationer offentligt ansattes ret til at ytre sig på egne vegne er begrænset. Den foreslåede regulering heraf bygger på den detaljerede beskrivelse af det retlige grundlag for offentligt ansattes ytringsfrihed, der er beskrevet ovenfor i lovforslagets pkt. 2.1 om gældende ret.

Som følge af, at lovfæstelsen ikke har til formål at ændre de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed, vil reguleringen i lovgrundlaget indeholde skønsprægede afvejningsregler, som efterlader rum til, at retstilstanden fortsat skal kunne gennemgå løbende udvikling og tilpasning gennem praksis fra navnlig domstolene og Folketingets Ombudsmand.

Justitsministeriet vil ca. tre år efter lovens ikrafttræden drøfte erfaringerne med lovfæstelsens betydning i praksis med arbejdsmarkedets parter.

## **2.3. Den foreslåede ordning**

### *2.3.1. Anvendelsesområde*

Med lovforslaget foreslås det, at der fastsættes en samlet lovregulering af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Som det fremgår under pkt. 2.1.1.2, og som nærmere redegjort for under navnlig pkt. 2.1.3 ovenfor, har offentligt ansatte en udstrakt ytringsfrihed, når de ytrer sig på egne vegne. Dette indebærer, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Det er imidlertid en

grundlæggende forudsætning for, at offentligt ansatte rent faktisk benytter deres adgang til at deltage i den offentlige debat, at både ansatte og ledere er klar over omfanget af de ansattes ytringsfrihed.

Den foreslåede lovregulering vil finde anvendelse for offentligt ansatte. Der lægges op til at fastsætte denne afgrænsning direkte i lovteksten.

Der lægges op til, at loven vil finde anvendelse for ansatte ved alle dele af den offentlige forvaltning, samt for ansatte ved al virksomhed, der udøves af 1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og 2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

Lovens foreslåede anvendelsesområde vil således for det første omfatte personer, som er ansat ved myndigheder, institutioner m.v., der er omfattet af den offentlige forvaltning, således som denne er afgrænset i forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, og offentlighedslovens § 2. Dette svarer til, hvad der sædvanligvis forstås ved offentligt ansatte, jf. pkt. 2.1.1.1.

Kerneområdet med hensyn til den offentlige forvaltning er forvaltningsmyndigheder, der hører til den statslige, regionale eller kommunale forvaltning, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsmyndigheder.

Omfattet af den offentlige forvaltning er bl.a. selvstændige offentlige virksomheder. Det bemærkes i den forbindelse, at Folketingets Ombudsmand i FOB 2020-36 og FOB 2020-47 om to DSB-medarbejdere udtalte, at DSB som selvstændig offentlig virksomhed, jf. § 1 i lov om DSB, jf. lovbekendtgørelse nr. 574 af 7. maj 2019, er en del af den offentlige forvaltning og dermed underlagt forvaltningsrettens almindelige retsgrundsætninger. Det forhold, at DSB efter § 2 i lov om DSB drives på forretningsmæssigt grundlag, indebærer ifølge ombudsmanden ikke, at der gælder andre og snævrere rammer for ytringsfriheden for ansatte ved DSB end for andre offentligt ansatte.

Som udgangspunkt er institutioner, foreninger og selskaber m.v., der er organiseret på privatretligt grundlag, ikke en del af den offentlige forvaltning. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, som sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder. Dette gælder også selskaber, hvor staten som aktionær, interessent eller lignende ejer f.eks. 100 pct. af selskabet. Ligeledes er private foreninger, institutioner, selskaber m.v., der udfører opgaver for det offentlige i medfør af bestemmelser i lov eller efter aftale, herunder hvis virksomheden hviler på en udlicitering fra det offentlige, som klart udgangspunkt ikke omfattet.

Som eksempler på ansatte, der efter sædvanlig terminologi ikke henhører til definitionen af offentligt ansatte, kan bl.a. nævnes ansatte på privatejede sygehuse, der er oprettet på privatretligt grundlag, men i henhold til aftale med de driftsansvarlige sundhedsmyndigheder behandler patienter som led i udvidet frit sygehusvalg. Det samme gælder i relation til private døgninstitutioner, der indgår aftale med kommuner om behandling af alkoholmisbrugere. Heller ikke sundhedspersoner samt disses ansatte, som er tilmeldt landsoverenskomster om ydelser på praksisområdet, herunder privatpraktiserende læger, tandlæger, psykologer, kiropraktorer og fysioterapeuter, omfattes, jf. pkt. 2.1.1.1. Sådanne ansatte vil således ikke være omfattet af det foreslåede anvendelsesområde.

Det bemærkes, at det alene vil være ansatte, som efter det foreslåede anvendelsesområde vil være omfattet af loven. Det foreslås i lovteksten at definere offentligt ansatte som personer, der er ansat i de institutioner m.v., som er omfattet af det foreslåede anvendelsesområde for loven. Det vil i den forbindelse ikke være afgørende, om den pågældende ansættelsesretligt er at betragte som lønmodtager, idet også f.eks. ledelsen i offentlige myndigheder og institutioner m.v. vil være omfattet af det foreslåede

anvendelsesområde. Det afgørende vil være, om pågældende har sit ansættelsesforhold ved de myndigheder, institutioner m.v., der omfattes af det foreslåede anvendelsesområde, herunder at der er etableret et tjenesteforhold mellem en offentlig myndighed m.v. og den, der ansættes. Et sådant tjenesteforhold etableres ikke kun i de typiske ansættelser i det offentlige, men også hvor personerne udpeges som medlem til en kommission eller et udvalg, jf. nærmere ovenfor. Der vil dog for f.eks. højtstående offentligt ansatte oftere være anledning til at præcisere, at ytringer fremsættes på egne vegne, jf. nærmere pkt. 2.3.2.1, ligesom der oftere vil gælde særlige begrænsninger i deres ytringsfrihed, jf. nærmere pkt. 2.3.2.2.4 nedenfor.

Afgrænsningen indebærer bl.a., at loven ikke vil gælde for f.eks. medlemmer af regionsråd og kommunalbestyrelser, idet rammerne for disses ytringsfrihed fortsat vil være reguleret af anden lovgivning.

Den foreslåede lovregulering vil ikke gælde for ansatte, der ikke har sit ansættelsesforhold ved de myndigheder, institutioner m.v., der omfattes af det foreslåede anvendelsesområde, herunder privatansatte vikarer, uanset om de udfører arbejde for de pågældende myndigheder, institutioner m.v.

Der henvises til lovforslagets § 1 og bemærkningerne hertil.

### *2.3.2. Rækkevidden af offentligt ansattes ytringsfrihed*

#### 2.3.2.1. Offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner

Offentligt ansatte er omfattet af grundlovens § 77 og EMRK artikel 10, og deres ytringsfrihed er således omfattet af den beskyttelse, som følger heraf, og som endvidere er udviklet i praksis. Beskyttelsen omfatter som udgangspunkt alle former for ytringer uanset formidlingsform, jf. nærmere pkt. 2.1.2.1 og pkt. 2.1.2.2. Beskyttelsen gælder således alt fra faglige beskrivelser og synspunkter til politiske holdninger, og uanset om ytringerne er fremsat i tekst, tale eller billeder, herunder i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, indlæg på de sociale medier, kunstneriske udtryksformer m.v.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder dog i almindelighed kun, hvis den ansatte ytrer sig på egne vegne, dvs. som privatperson. Det forslås på den baggrund at fastsætte en bestemmelse i lovens § 2, stk. 1, som lovfæster, at offentligt ansatte ikke må mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Offentligt ansatte må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at fremsætte sådanne ytringer.

Bestemmelsen er udtryk for, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, når de ytrer sig i en sammenhæng, hvor det står klart, at de ytrer sig på egne vegne, og der i sammenhængen ikke er risiko for, at modtageren vil kunne opfatte ytringen som udtryk for myndighedens synspunkt.

At offentligt ansatte har ret til at ytre sig på egne vegne betyder således, at offentligt ansatte har pligt til at gøre det klart, at de udtaler sig som privatpersoner og ikke på myndighedens vegne, når de ytrer sig som privatpersoner om emner, der vedrører deres ansættelsesmyndighed, jf. bl.a. FOB 91.189, der er nærmere omtalt ovenfor under pkt. 2.1.3.3.1.

Der kan derfor være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at pågældende ytrer sig på egne vegne, hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for myndighedens synspunkter.

Risikoen herfor – og dermed anledningen til, at en offentligt ansat præciserer, at ytringerne fremsættes på egne vegne – vil generelt være større, hvis der er tale om en højtstående offentligt ansat. Som det fremgår af FOB 92.330, der er nærmere beskrevet under pkt. 2.1.3.3.1, har ledelsen af relativt selvstændige

offentlige institutioner (som f.eks. offentlige sygehuse) dog en i det væsentligste fri adgang til offentligt at fremlægge synspunkter både på egne og på institutionens vegne.

Baggrunden herfor er, at sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af en ansat som privatperson, og udtalelser på myndighedens vegne, i praksis ofte ikke kan gennemføres for så vidt angår lederen af disse institutioner. Sådanne udtalelser vil ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan, selvom de måtte være ment som private tilkendegivelser. Folketingets Ombudsmand udtalte endvidere i FOB 92.330, at den instruktionsadgang, som ledelsen (hvilket f.eks. for så vidt angår relativt selvstændige offentligt institutioner kan være en overordnet myndighed) har til at fastlægge retningslinjer for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og indholdet af sådanne udtalelser, jf. også nedenfor, kun har betydning, hvis den faktisk er udnyttet i form af udtrykkeligt meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på myndighedens vegne.

Der kan endvidere være anledning til, at en offentligt ansat præciserer, at pågældende ytrer sig på egne vegne, hvor en offentligt ansat f.eks. benytter sin arbejdsmailadresse, eller hvor vedkommendes beskæftigelsesmæssige status indgår i den sammenhæng, hvori ytringen fremsættes, jf. f.eks. Østre Landsrets dom 6. december 2004 i sag nr. 21. afd. nr. B-2595-03, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 2005, side 1089/2 ff., FOB 2009 20-1 og FOB 2018-20, der er nærmere omtalt under pkt. 2.1.3.1.1 og 2.1.3.3.1 ovenfor. Der vil derimod normalt ikke være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at en ytring er fremsat på egne vegne, når ytringen fremsættes gennem den ansattes private profil på sociale medier, jf. nærmere FOB 2017-1, FOB 2018-8 og FOB 2019-18.

Det bemærkes, at ytringer tillige kan være at anse som fremsat på egne vegne – til forskel fra på vegne af myndigheden – når f.eks. tillidsrepræsentanter eller arbejdsmiljørepræsentanter udtaler sig på vegne af en medarbejdergruppe om eksempelvis forholdene på arbejdspladsen.

For så vidt angår den formelle ytringsfrihed udelukker grundlovens § 77, at offentlige myndigheder kan indføre censur og andre forebyggende foranstaltninger over for deres ansatte, jf. også FOB 82.199 og FOB 2014-12. Ledelsen i en offentlig myndighed kan således f.eks. ikke beslutte, at de ansatte kun må udtale sig til pressen som privatpersoner, hvis ledelsen på forhånd har godkendt udtalelsen. Ledelsen kan heller ikke kræve på forhånd (eller efterfølgende) at blive orienteret om ytringer, der af offentligt ansatte fremsættes på egne vegne, ligesom der heller ikke i øvrigt kan lægges hindringer i vejen for sådanne ytringers offentliggørelse.

Som det fremgår af side 13 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, vil det i en række tilfælde dog kunne være hensigtsmæssigt først at rejse kritikken via de interne systemer, bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, som en offentligt ansatte finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen. Ledelsen kan endvidere udtrykke et ønske om eller anbefale, at de ansatte først retter deres kritik internt, uden at dette i sig selv udgør et indgreb i deres ytringsfrihed. Arbejdsgiveren kan dog ikke stille dette som krav.

Hvis ledelsen anbefaler, at den ansatte først retter sin kritik internt, må ledelsen som udgangspunkt samtidig understrege over for de ansatte, at retten til i stedet at vælge at fremføre en kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling, jf. bl.a. FOB 95.432.

Ledelsen i en offentlig myndighed kan omvendt fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser, jf. bl.a. FOB 92.330, som er beskrevet ovenfor og under pkt. 2.1.3.3.1. Ledelsen kan endvidere på tilsvarende måde fastsætte retningslinjer for de interne kommunikationsveje for så vidt angår tjenstlige henvendelser fra ansatte til ledelsen. Folketingets Ombudsmand udtalte således i FOB 96.131, at ledelsen af et administrativt hierarki i offentlige forvaltningsmyndigheder inden for lovgivningens rammer er relativt frit stillet med hensyn til

at bestemme, hvordan kommunikationen mellem ansatte og ledelse, herunder den politiske ledelse, skal foregå for så vidt angår ytringer, der fremsættes som led i tjenesten.

Ombudsmanden udtalte dog videre, at retten er begrænset af den almindelige ulovbestemte rådgivningspligt, der medfører, at visse underordnede har en pligt – eller dog ret – til at orientere om og sige fra over for ordre eller dispositioner, der anses for ulovlige. Rådgivningspligten kan således nødvendiggøre eller legitimere, at fastlagte kommunikationsveje ikke overholdes. Der kan i den forbindelse henvises nærmere til bl.a. Kodex VII, der blev udgivet af Finansministeriet i 2015, og som fremstiller syv centrale pligter, som embedsværket i centraladministrationen skal efterleve i sin rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, side 39 ff. Det kan desuden henvises til vejledningen God adfærd i det offentlige, der blev udgivet af Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner i 2017, som i kapitel 2 bl.a. beskriver pligten til at rådgive og advare. Vejledningen gælder for alle offentligt ansatte.

Hvis en offentligt ansat ytrer sig på egne vegne, vil den pågældende som udgangspunkt ikke kunne mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af sådanne ytringer. En offentligt ansat må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at fremsætte sådanne ytringer, jf. også om grundlovens § 77 samt FOB 82.199 og FOB 2014-12 ovenfor.

For så vidt angår negative ansættelsesretlige reaktioner bemærkes, at dette dækker over både de såkaldte ansvarsreaktioner, hvilket vil sige disciplinærstraf efter tjenestemandslovens § 24 og straf efter straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v. samt (for overenskomstansatte) eventuelle følger af misligholdelse. For det andet skønsmæssige negative ansættelsesretlige reaktioner, f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse, jf. nærmere pkt. 2.1.2.5.

Der henvises til lovforslagets § 2 og bemærkningerne hertil.

### 2.3.2.2. Begrænsninger i ytringsfriheden

Som ovenfor anført er udgangspunktet, at offentligt ansatte har ret til at ytre sig på egne vegne, dvs. som privatpersoner.

Med hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed er offentligt ansatte – ligesom alle andre borgere – underlagt visse begrænsninger. Det betyder bl.a., at offentligt ansatte - på samme måde som alle andre borgere - i deres ytringer skal holde sig inden for de lovgivningsmæssige rammer, herunder straffeloven. Det kan i den forbindelse generelt bemærkes, at tjenestemænd efter tjenestemandslovens § 10 såvel i som uden for tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver (værdighedskravet). En tilsvarende regel gælder for bl.a. overenskomstansatte i den offentlige forvaltning.

Herudover er der en række særlige situationer, hvor offentligt ansatte efter omstændighederne vil kunne mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på baggrund af ytringer, selvom de er fremsat på egne vegne. På den baggrund forslås det, at der fastsættes en bestemmelse, hvorefter disse gældende begrænsninger af offentligt ansattes ytringsfrihed lovfæstes. Udgangspunktet for reguleringen er, at offentligt ansatte har ret til at ytre sig på egne vegne. Dette udgangspunkt vil dog ikke gælde, hvis 1) ytringen indeholder fortrolige oplysninger, der er strafbare at videregive eller udnytte efter straffelovens bestemmelser om tavshedspligt for den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller i det omfang, det i øvrigt følger af anden lovgivning, at en oplysning ikke kan videregives, 2) ytringen er freds- eller ærekrænkende, 3) ytringen er fremsat i urimelig grov form, eller der er tale om åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde, eller 4) hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det, jf. nærmere herom nedenfor.

Det bemærkes, at bestemmelsen ikke regulerer offentligt ansattes meddeleret, som er beskrevet i kapitel 9 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, eller offentligt ansattes adgang til at indberette oplysninger m.v. efter lov om beskyttelse af whistleblowere (whistleblowerloven), jf. nærmere herom pkt. 2.1.1.2 og 2.1.2.3, eller forholder sig til det værdighedskrav, som offentligt ansatte er underlagt.

2.3.2.2.1. Om de begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, kan der bl.a. henvises til reglerne om tavshedspligt, der vedrører fortrolige oplysninger, som offentligt ansatte får kendskab til gennem deres arbejde. Disse regler fremgår som beskrevet under pkt. 2.1.2.4 for så vidt angår offentligt ansatte navnlig af straffelovens §§ 152 og 152 e og forvaltningslovens § 27. Reglerne om tavshedspligt indebærer, at offentligt ansatte som det klare udgangspunkt ikke må ytre sig om oplysninger, der er omfattet af deres tavshedspligt.

Det fremgår af straffelovens § 152, stk. 3, at en oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Straffeloven indeholder ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser som kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Dette må derfor i væsentligt omfang bero på normer uden for straffeloven.

Som anført under pkt. 2.1.2.4 indeholder forvaltningslovens § 27, stk. 1-4, en række forskellige hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

Dette omfatter f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1. Der kan i den forbindelse f.eks. henvises til FOB 2009 20-7 (om den dagældende bestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6), der er omtalt under pkt. 2.1.2.4 ovenfor, hvor en støttepædagog i anonymiserede vendinger omtalte et barn meget negativt under en samtale med en tidligere kollega, som foregik i en offentlig bus. Kommunen meddelte støttepædagogen en advarsel for brud på tavshedspligten. Folketingets Ombudsmand udtalte, at tavshedspligten ikke var brudt, idet omtalen af barnet skete i anonyme vendinger. Der blev således hverken nævnt navne, stednavne eller bestemte perioder.

Det bemærkes, at oplysninger om egne ansættelsesforhold normalt ikke er fortrolige. I FOB 00.485, der bl.a. er omtalt under pkt. 2.1.2.4 ovenfor, fandt ombudsmanden således ikke, at det udgjorde et brud på tavshedspligten, at en sygeplejerske, der havde fået afslag på en stilling som rektor på den sygeplejeskole, hvor hun i forvejen var ansat, opslog en meddelelse herom ved lærernes postboks på skolen. I opslaget orienterede hun om afslaget og den begrundelse, som hun mundtligt havde fået for afslaget.

Forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 5, indeholder endvidere en generalklausul, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen omfatter bl.a. hensynet til en myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne. Dette hensyn kan f.eks. medføre, at det kan være ulovligt at referere, hvad nogen har sagt på et møde i forbindelse med, at der er truffet en afgørelse, eller hvad der fremgår af myndighedens interne udkast og indstillinger.

Det bemærkes, at offentligt ansatte ikke kan pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 5.

Som det videre fremgår under pkt. 2.1.2.4, indebærer den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, imidlertid ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal være "uberettiget", jf. straffelovens § 152, stk. 1.

Der foreligger således bl.a. ikke en krænkelse af reglerne om tavshedspligt, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet fornødent samtykke til videregivelsen, jf. bl.a. betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 107 ff. Straffelovens § 152 e indeholder endvidere en bestemmelse om, at tavshedspligten efter straffelovens § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen, og tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

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

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

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

I tillæg til det anførte om straffelovens §§ 152 og 152 e og forvaltningslovens § 27 bemærkes, at det endvidere kan følge af anden lovgivning, herunder særlige regler om tavshedspligt m.v., at en oplysning ikke kan videregives. Hvis der er tale om videregivelse af personoplysninger, vil databeskyttelsesreglerne også kunne sætte visse grænser. Der er ikke med den foreslåede ordning tilsigtet ændringer for så vidt angår de begrænsninger, der for offentligt ansatte følger af sådanne regler.

Ved en vurdering af, om der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, skal både oplysningens karakter og den kontekst, oplysningen er videregivet i, derfor inddrages.

Som det også fremgår af side 11 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, vil en offentligt ansat f.eks. kunne drøfte det med sin leder, hvis vedkommende er i tvivl om, hvorvidt en oplysning, samt videregivelsen heraf, er fortrolig og dermed omfattet af tavshedspligten.

2.3.2.2.2. Offentligt ansattes ytringsfrihed er derudover begrænset af straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser. Offentligt ansatte vil derfor f.eks. på samme måde som andre kunne straffes, hvis de fremsætter en ytring, der har karakter af en ærekrænkelse, jf. straffelovens § 267, jf. også ovenfor under pkt. 2.1.1.2. At en ytring er fremsat på egne vegne og vedrører forhold relateret til pågældendes ansættelsesområde, f.eks. en leder eller en kollega, ændrer således ikke herved.

Det beror på en konkret vurdering af de nærmere omstændigheder i en sag, om en ytring må anses for

freds- eller ærekrænkende. Ved denne vurdering spiller ikke blot ytringens ordlyd og meningsindhold ind, men f.eks. også den kontekst, som ytringen er fremsat i.

Afgørende for om undtagelsen vil finde anvendelse vil være, om ytringen har karakter af en freds- eller ærekrænkende ytring og ikke, om dette er fastslået af domstolene.

2.3.2.2.3. Herudover gælder i henhold til bl.a. praksis fra domstolene, Folketingets Ombudsmand og det fagretlige system, som er beskrevet under navnlig pkt. 2.1.3.1 og 2.1.3.3 ovenfor, visse yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Offentligt ansatte må således ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres ansættelsesområde, herunder udtrykke en åbenbart uholdbar vurdering. Folketingets Ombudsmand har om denne begrænsning i FOB 95.381 bl.a. udtalt, at udgangspunktet må være, at den blotte omstændighed, at en ansatts oplysninger til pressen ikke er fuldt korrekte, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at udtalelsen kan anses for retsstridig. Over for sådanne fejl har ledelsen mulighed for at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner. Derimod må udtalelser der bevidst eller ved grov uagtsomhed på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering, anses for retsstridige. Offentligt ansatte har endvidere en vis ret til at bruge skarpe og polemiske vendinger, når de deltager i den offentlige debat om deres arbejdsplads, og der er rum for en vis brug af overdrevne udtryk, når blot ytringen ikke derved bliver åbenbart urigtig eller urimelig grov, jf. bl.a. FOB 2019-18.

Offentligt ansatte må endvidere ikke ytre sig i en urimelig grov form, f.eks. om arbejdsgiveren eller om kollegaer. I vurderingen heraf vil bl.a. kunne indgå ordlyden og dens meningsindhold samt konteksten, som ytringen er fremsat i. Begrænsningen indebærer, at en offentligt ansat ikke må benytte vendinger, der i urimelig grad er udskældende, hånende eller latterliggørende. Derimod vil den ansatte i almindelighed ikke være afskåret fra at anvende satire, sarkasme eller polemiske vendinger, jf. bl.a. FOB 2016-37. Dette gælder ikke mindst under en faglig konflikt, jf. FOB 2020-36 og FOB 2020-47.

For så vidt angår ytringer, som har karakter af beskyldninger, vil der ved vurderingen af, om en sådan ytring er urimelig grov, bl.a. kunne lægges vægt på, om beskyldningen dokumenteres eller sandsynliggøres, jf. FOB 2017-1 og FOB 2022.20.

2.3.2.2.4. Herudover kan hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde begrunde, at offentligt ansatte skal udvise tilbageholdenhed i forhold til at ytre sig, jf. pkt. 2.1.3.3.2. Begrænsningen gælder normalt kun centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen.

Folketingets Ombudsmand anførte herom i FOB 87.237, der er nærmere omtalt under pkt. 2.1.3.3.2, bl.a., at begrænsningen alene vedrører udtalelser om sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde. Derudover har omfanget af den pågældendes medvirken i myndighedens beslutningsproces betydning ved sådanne udtalelser. Ansatte med funktioner, der ligger langt fra beslutningstagerne – og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen – vil således i almindelighed ikke være underlagt nogen begrænsninger. Det har endvidere betydning, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan være snævrere end adgangen til at udtale sig senere. Endelig har offentligt ansatte en vidtgående adgang til at udtale sig om ressourcemæssige spørgsmål, hvis spørgsmålet kan have væsentlig betydning for deres fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Som eksempel på medarbejdere, hvis centrale placering aktualiserer de begrænsninger i ytringsfriheden, der kan følge af den ansattes nære tilknytning til myndighedens ledelse, kan nævnes særlige rådgivere ansat i ministerierne, jf. betænkning nr. 1537/2013, side 164, om ministrenes særlige rådgivere.

Der henvises til lovforslagets § 2 og bemærkningerne hertil.

2.3.2.3. Som det fremgår af pkt. 2.1.3.3.2, kan ledelsen ikke pålægge offentligt ansatte andre begrænsninger i deres ytringsfrihed end dem, der er beskrevet ovenfor. Ledelsen vil således f.eks. ikke under henvisning til en loyalitetsforpligtelse mellem en offentligt ansat og dennes arbejdsplads kunne pålægge den ansatte yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de nævnte begrænsninger, er ytringen lovlig, jf. bl.a. FOB 99.524 og FOB 00.485 og nærmere under pkt. 2.1.3.3.4. Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til negative ansættelsesretlige reaktioner som f.eks. afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, herunder undladelse af tildeling af løntillæg eller ændring i arbejdsområde.

Følggevirkningerne af en lovlig ytring – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – vil dog kunne danne grundlag for negative ansættelsesretlige reaktioner. Der stilles dog krav om en vis kvalifikation af sådanne samarbejdsvanskeligheder, herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusiv hovedskylden) kan tilskrives den pågældende, og at samarbejdsvanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles der krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag, jf. bl.a. FOB 2018-8.

Disse krav til kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder har tillige støtte i den generelle retspraksis vedrørende vurderingen af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund, jf. pkt. 2.1.3.1.2.

Der kan for så vidt angår mangel på tillid henholdsvis uegnethed som følge af lovlige ytringer derudover henvises til FOB 01.552 og FOB 2011 20-3, som er nærmere beskrevet under pkt. 2.1.3.3.4.

Der henvises til lovforslagets § 2 og bemærkningerne hertil.

### **3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske konsekvenser eller implementeringskonsekvenser for det offentlige.

### **4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

### **5. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

### **6. Klimamæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen klimamæssige konsekvenser.

### **7. Miljø- og naturmæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen miljø- eller naturmæssige konsekvenser.

### **8. Forholdet til EU-retten**

Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.

### **9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.**

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 18. december 2024 til den 22. januar 2025 (35 dage) været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

3F – Fagligt Fælles Forbund, Aarhus Retshjælp, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Akademikerne (AC), Amnesty International, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsretten, Ase Lønmodtager, BUPL, Centralorganisationernes Fællesudvalg, CEPOS, Civilstyrelsen, Danmarks Frie Fagforening, Danmarks Lærerforening, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Dansk Sygeplejeråd, Danske Advokater, Danske Medier, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Særlige Klageret, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Det Faglige Hus, Det Juridiske Fakultet - Københavns Universitet, Digitalt Ansvar DIGNITY - Dansk Institut mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, DJØF, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Fag og Arbejde (FOA), Familieretshuset, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, FTFa, Forhandlingsfællesskabet, Fængselsforbundet, Færøernes Landsstyre, Gadejuristen, Grønlands Landsret, HK Kommunal, HK Landsklubben for Politiet og Anklagemyndigheden, HK Landsklubben Danmarks Domstole, HK Stat, Højesteret, IDA, Institut for Menneskerettigheder, Institut for Samfund og Globalisering - Roskilde Universitet, Institut for Statskundskab - Københavns Universitet, Institut for Statskundskab - Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab - Aalborg Universitet, Institut for Statskundskab - Aarhus Universitet, International Rehabilitation Center for Torture Victims, Juridisk Institut - Syddansk Universitet, Juridisk Institut - Aalborg Universitet, Juridisk Institut - Aarhus Universitet, Justitia, KL, Kommunale Velfærdschefer, Kraka, Kristelig Fagforening (Krifa), Kvinderådet, Københavns Retshjælp, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Lederne, LGBT+ Danmark, Ligebehandlingsnævnet, Manderådet, Naalakkersuisut, Nordisk Ministerråd, Offentligt Ansattes Organisationer, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Procesbevillingsnævnet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, samtlige byretter, samtlige ministerier, Sorenskriveren på Færøerne, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Sundhedskartellet, Sø- og Handelsretten, Tinglysningsretten, Veron, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Færøernes Landsstyre har i sin udtalelse anført, at Færøernes Landsstyre tager lovforslaget til efterretning, og at Færøernes Landsstyre på nuværende tidspunkt ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Naalakkersuisut har i sin udtalelse bl.a. anført, at lovforslagets anordningshjemmel for så vidt angår Grønland bør udgå, så lovforslaget ikke kan sættes i kraft for Grønland.

## 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen

Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser	JA	NEJ X

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

#### Til § 1

De gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed finder anvendelse for de personer, som sædvanligvis forstås som offentligt ansatte. Ved offentligt ansatte forstås sædvanligvis personer, som er ansat ved myndigheder, institutioner m.v., der er omfattet af den offentlige forvaltning, således som denne er afgrænset i forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, og offentlighedslovens § 2. Om afgrænsningen af offentligt ansatte henvises nærmere til pkt. 2.1.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås med lovforslagets § 1 at fastsætte en bestemmelse, som på baggrund af forståelsen af offentligt ansatte efter gældende ret afgrænser de personer, som vil være omfattet af den foreslåede lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed. Den foreslåede bestemmelse vil medføre, at loven vil gælde for personer, som er ansat ved myndigheder, institutioner m.v., der er omfattet af den offentlige forvaltning, således som denne er afgrænset i forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, og offentlighedslovens § 2. Det betyder, at loven vil gælde for alle grupper af ansatte, der efter sædvanlig terminologi henhører til definitionen af offentligt ansatte.

Det foreslås med bestemmelsens *stk. 1*, at loven gælder for ansatte ved alle dele af den offentlige forvaltning.

Bestemmelsens anvendelsesområde svarer til forvaltningslovens § 1, stk. 1, og offentlighedslovens § 2 og skal fortolkes i overensstemmelse hermed. Kerneområdet med hensyn til den offentlige forvaltning er forvaltningsmyndigheder, der hører til den statslige, regionale eller kommunale forvaltning, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsmyndigheder.

Det foreslås i *stk. 2, nr. 1*, at loven desuden gælder for ansatte ved al virksomhed, der udøves af selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Dette omfatter bl.a. visse gymnasieskoler, Landsbyggefonden, Byggeskadefonden, Feriefonden, ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond. Bestemmelsen svarer til forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 1, og offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og skal fortolkes i overensstemmelse hermed.

Det foreslås med bestemmelsens *nr. 2*, at loven endvidere gælder for ansatte ved al virksomhed, der udøves af selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol. Dette omfatter bl.a. sociale institutioner med driftsoverenskomst. Bestemmelsen svarer til forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 2, og offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2, og skal fortolkes i overensstemmelse hermed.

Som udgangspunkt er institutioner, foreninger og selskaber m.v., der er organiseret på privatretligt grundlag, ikke en del af den offentlige forvaltning. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, som sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder. Dette gælder også selskaber, hvor staten som aktionær, interessent eller lignende ejer f.eks. 100 pct. af selskabet. Ligeledes er private foreninger, institutioner, selskaber m.v., der udfører opgaver for det offentlige i medfør af bestemmelser i lov eller efter aftale, herunder hvis virksomheden hviler på en udlicitering fra det offentlige, som klart udgangspunkt ikke omfattes.

Det foreslås i *stk. 3*, at der ved offentligt ansat i denne lov forstås personer, der er ansat ved de myndigheder og institutioner m.v., der er nævnt i *stk. 1* og *2*.

Formålet med bestemmelsen er, at det i lovteksten klart defineres, hvornår en person kan anses som offentligt ansat og dermed er omfattet af reguleringen i den foreslåede lov. Den foreslåede bestemmelse vil således skulle ses i sammenhæng med lovforslagets § 2, som fastsætter indholdet af beskyttelsen af offentligt ansattes yringsfrihed, og som i lovteksten er afgrænset til at finde anvendelse for offentligt ansatte.

Det vil i forhold til afgrænsningen af offentligt ansatte ikke være afgørende, om den pågældende ansættelsesretligt er at betragte som lønmodtager, idet også f.eks. ledelsen i offentlige myndigheder og institutioner m.v. vil være omfattet af det foreslåede anvendelsesområde. Det afgørende vil være, om pågældende har sit ansættelsesforhold ved de myndigheder, institutioner m.v., der omfattes af det foreslåede anvendelsesområde, herunder at der er etableret et tjenesteforhold mellem en offentlig myndighed m.v. og den, der ansættes. Et sådant tjenesteforhold etableres ikke kun i de typiske ansættelser i det offentlige, men også hvor personerne udpeges som medlem til en kommission eller et udvalg.

Som eksempler på ansatte, der efter sædvanlig terminologi ikke henhører til definitionen af offentligt ansatte, kan bl.a. nævnes ansatte på privatejede sygehuse, der er oprettet på privatretligt grundlag, men i henhold til aftale med de driftsansvarlige sundhedsmyndigheder behandler patienter som led i udvidet frit sygehusvalg. Det samme gælder i relation til private døgninstitutioner, der indgår aftale med kommuner om behandling af alkoholmisbrugere. Heller ikke sundhedspersoner samt disses ansatte, som er tilmeldt landsoverenskomster om ydelser på praksisområdet, herunder privatpraktiserende læger, tandlæger, psykologer, kiropraktorer og fysioterapeuter, omfattes. Den foreslåede bestemmelse vil således medføre, at loven ikke finder anvendelse for sådanne ansatte.

Det foreslåede anvendelsesområde medfører desuden, at loven ikke vil gælde for ansatte, der ikke har sit ansættelsesforhold ved de myndigheder, institutioner m.v., der omfattes af det foreslåede anvendelsesområde, herunder privatansatte vikarer, uanset om de udfører arbejde for de pågældende myndigheder, institutioner m.v. Afgrænsningen indebærer endvidere, at loven heller ikke vil gælde for f.eks. medlemmer af regionsråd og kommunalbestyrelser, samt ansatte ved domstolene, Procesbevillingsnævnet og Folketinget samt dertil hørende myndigheder og institutioner m.v., idet disse grupper af ansatte efter sædvanlig terminologi ikke henhører til definitionen af offentligt ansatte.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.1.1 og 2.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

## Til § 2

Efter gældende ret har offentligt ansatte en udstrakt grad af ytringsfrihed, når de ytrer sig på egne vegne. Dette indebærer, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Der gælder dog i praksis en række eksempler på situationer, hvor offentligt ansattes ytringsfrihed er begrænset. Offentligt ansattes ret til at ytre sig på egne vegne vil således ikke gælde, hvis ytringen f.eks. indeholder fortrolige oplysninger, der er strafbare at videregive eller udnytte efter straffelovens bestemmelser om tavshedspligt for den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller hvis hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til pkt. 2.1.1.2, 2.1.2-2.1.3 samt 2.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås med lovforslagets § 2 at fastsætte en bestemmelse, som på baggrund af de regler og den praksis, der belyser de gældende rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed, lovfæster indholdet af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det foreslås i bestemmelsens *stk. 1* at fastsætte, at offentligt ansatte ikke må mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Offentligt ansatte må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at fremsætte sådanne ytringer.

»Offentligt ansatte« efter den foreslåede bestemmelse skal forstås i overensstemmelse med definitionen heraf i lovforslagets § 1, stk. 3.

Det følger af den foreslåede bestemmelse, at udgangspunktet er, at offentligt ansatte har ret til at ytre sig på egne vegne, dvs. som privatpersoner. Er en ytring fremsat lovligt, dvs. når de ytrer sig på egne vegne og overholder de begrænsninger, som gælder, vil offentligt ansatte ikke kunne mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringen.

Ved »ytringer, som fremsættes på egne vegne« forstås ytringer, som fremsættes som privatperson, og som modtageren derfor ikke vil kunne omfatte, som udtryk for myndighedens synspunkt. Der kan derfor være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at pågældende ytrer sig på egne vegne, hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for myndighedens synspunkter.

Risikoen herfor – og dermed anledningen til, at en offentligt ansat præciserer, at ytringerne fremsættes på egne vegne – vil generelt være større, hvis der er tale om en højtstående offentligt ansat. Som det fremgår af FOB 92.330, der er nærmere beskrevet under pkt. 2.1.3.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, har ledelsen af relativt selvstændige offentlige institutioner (som f.eks. offentlige sygehuse) dog en i det væsentligste fri adgang til offentligt at fremlægge synspunkter både på egne og på institutionens vegne.

Baggrunden herfor er, at sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af en ansat som privatperson, og udtalelser på myndighedens vegne, i praksis ofte ikke kan gennemføres, for så vidt angår lederen af disse institutioner. Sådanne udtalelser vil ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan, selvom de måtte være ment som private tilkendegivelser. Folketingets Ombudsmand udtalte endvidere i FOB 92.330, at den instruktionsadgang, som ledelsen (hvilket f.eks. for så vidt angår relativt selvstændige offentligt institutioner kan være en overordnet myndighed) har til at fastlægge retningslinjer for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og indholdet af sådanne udtalelser, jf. også nedenfor, kun har betydning, hvis den faktisk er udnyttet i form af udtrykkeligt meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på myndighedens vegne.

Der kan endvidere være anledning til, at en offentligt ansat præciserer, at pågældende ytrer sig på egne vegne, hvor en offentligt ansat f.eks. benytter sin arbejdsmailadresse, eller hvor vedkommendes beskæftigelsesmæssige status indgår i den sammenhæng, hvori ytringen fremsættes, jf. f.eks. Østre Landsrets dom 6. december 2004 i sag nr. 21. afd. nr. B-2595-03, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 2005, side 1089/2 ff., FOB 2009 20-1 og FOB 2018-20, der er nærmere omtalt under pkt. 2.1.3.1.1 og 2.1.3.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der vil derimod normalt ikke være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at en ytring er fremsat på egne vegne, når ytringen fremsættes gennem den ansattes private profil på sociale medier, jf. nærmere FOB 2017-1, FOB 2018-8 og FOB 2019-18.

Det bemærkes, at ytringer tillige kan være at anse som fremsat på egne vegne – til forskel fra på vegne af myndigheden – når f.eks. tillidsrepræsentanter eller arbejdsmiljørepræsentanter udtaler sig på vegne af en medarbejdergruppe om eksempelvis forholdene på arbejdspladsen.

For en nærmere beskrivelse af ytringer fremsat på egne vegne henvises i øvrigt til pkt. 2.1.3.3.1 og 2.3.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Beskyttelsen omfatter som udgangspunkt alle former for ytringer uanset formidlingsform, jf. nærmere pkt. 2.1.2.1 og pkt. 2.1.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Beskyttelsen gælder således alt fra faglige beskrivelser og synspunkter til politiske holdninger, og uanset om ytringerne er fremsat i tekst, tale eller billeder, herunder i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, indlæg på de sociale medier, kunstneriske udtryksformer m.v.

Som det fremgår af den foreslåede bestemmelse, må offentligt ansatte ikke mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne.

Ved »negative ansættelsesretlige reaktioner« forstås for det første såkaldte ansvarsreaktioner, hvilket vil sige disciplinærstraf efter tjenstemandslovens § 24 og straf efter straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v. samt (for overenskomstansatte) eventuelle følger af misligholdelse, og for det andet skønsmæssige negative ledelsesreaktioner, f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse.

For så vidt angår ikendelse af ansvarsreaktioner er det en betingelse, at den pågældende har begået en tjensteforseelse eller (for overenskomstansatte) en misligholdelse af ansættelsesforholdet. Den ansatte skal således have handlet i strid med de regler og normer, som gælder for det pågældende ansættelsesforhold.

Det er alene tjenstemænd, som kan ikendes disciplinærstraffe for tjensteforseelser. Ifølge tjenstemandslovens § 24, der gælder for ansatte i staten og folkekirken, og § 22 i tjenstemandsregulativerne for ansatte i henholdsvis kommunerne og regionerne, kan disciplinærstraffene udgøre advarsel eller irrettesættelse, bøde på ikke over ½ måneds løn, forflyttelse, degradering og afsked. Selvom der ikke foreligger en tjensteforseelse, der kan medføre »ansvarsreaktioner«, vil tjenstemanden kunne rammes af ansættelsesmyndighedens skønsmæssige negative ledelsesreaktioner. Overenskomstansatte vil derimod kunne rammes af misligholdelsesbeføjelser (f.eks. afskedigelse eller bortvisning) eller af de skønsmæssige negative ledelsesreaktioner.

Både tjenstemænd og overenskomstansatte vil endvidere kunne idømmes straf efter reglerne i straffelovens kapitel 16.

Anvendelse af skønsmæssige negative ledelsesreaktioner forudsætter derimod ikke, at den ansatte har handlet retsstridigt. Undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse er således beføjelser, der tilkommer ledelsen i kraft af dennes almindelige ret til at lede og fordele arbejdet

(ledelsesretten). Disse beføjelser kan anvendes, selv om den ansatte ikke har handlet i strid med de for ansættelsesforholdet gældende regler og normer. Forvaltningsmyndigheder er også ved anvendelsen af skønsmæssige ledelsesreaktioner bundet af almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder krav om saglighed, begrundelse og proportionalitet samt den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

For en nærmere beskrivelse af ansættelsesretlige reaktioner henvises i øvrigt til pkt. 2.1.2.5.1 og 2.3.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter gældende ret er offentligt ansatte – ligesom alle andre borgere – underlagt visse begrænsninger i deres ytringsfrihed. Herudover er der en række særlige situationer, hvor offentligt ansatte efter omstændighederne vil kunne straffes eller mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på baggrund af ytringer, selvom de er fremsat på egne vegne.

Det forslås på den baggrund i den foreslåede bestemmelses *stk. 2* at lovfæste, at udgangspunktet i *stk. 1*, (om offentligt ansattes ytringsfrihed, når de ytrer sig på egne vegne) ikke gælder i visse nærmere oplyste tilfælde.

Det bemærkes i den forbindelse, at ledelsen ikke vil kunne pålægge offentligt ansatte andre begrænsninger i deres ytringsfrihed end dem, der fremgår af den foreslåede bestemmelse. Der er ikke med den foreslåede bestemmelse tilsigtet ændringer i offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til de rettigheder, offentligt ansatte har efter gældende ret. Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed skal således fortsat fastlægges efter de kriterier, der er blevet udviklet gennem bl.a. retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system.

Det forslås med bestemmelsens *stk. 2, nr. 1*, at udgangspunktet i *stk. 1* ikke finder anvendelse, hvis ytringen indeholder fortrolige oplysninger, der er strafbare at videregive eller udnytte efter straffelovens bestemmelser om tavshedspligt for den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller i det omfang, det i øvrigt følger af anden lovgivning, at en oplysning ikke kan videregives.

Den foreslåede bestemmelse er udtryk for, at offentligt ansatte som det klare udgangspunkt ikke må ytre sig om oplysninger, der er omfattet af deres tavshedspligt.

Det fremgår af straffelovens § 152, *stk. 3*, at en oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Straffeloven indeholder ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser som kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Dette må derfor i væsentligt omfang bero på normer uden for straffeloven.

Som anført under pkt. 2.1.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger indeholder forvaltningslovens § 27, *stk. 1-4*, en række forskellige hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

Dette omfatter f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, jf. forvaltningslovens § 27, *stk. 1, nr. 1*. Der kan i den forbindelse f.eks. henvises til FOB 2009 20-7 (om den dagældende bestemmelse i forvaltningslovens § 27, *stk. 1, nr. 6*), der er omtalt under pkt. 2.1.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor en støttepædagog i anonymiserede vendinger omtalte et barn meget negativt under en samtale med en tidligere kollega, som foregik i en offentlig bus. Kommunen meddelte støttepædagogen en advarsel for brud på tavshedspligten. Folketingets Ombudsmand udtalte, at tavshedspligten ikke var brudt, idet omtalen af barnet skete i anonyme vendinger. Der blev således hverken nævnt navne, stednavne eller bestemte perioder.

Det bemærkes, at oplysninger om egne ansættelsesforhold normalt ikke er fortrolige. I FOB 00.485, der bl.a. er omtalt under pkt. 2.1.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, fandt ombudsmanden således ikke, at det udgjorde et brud på tavshedspligten, at en sygeplejerske, der havde fået afslag på en stilling som rektor på den sygeplejeskole, hvor hun i forvejen var ansat, opslug en meddelelse herom ved lærernes postboks på skolen. I opslaget orienterede hun om afslaget og den begrundelse, som hun mundtligt havde fået for afslaget.

Forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 5, indeholder endvidere en generalklausul, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen omfatter bl.a. hensynet til en myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne. Dette hensyn kan f.eks. medføre, at det kan være ulovligt at referere, hvad nogen har sagt på et møde i forbindelse med, at der er truffet en afgørelse, eller hvad der fremgår af myndighedens interne udkast og indstillinger.

Det bemærkes, at offentligt ansatte ikke kan pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 5.

Den omstændighed, at en oplysning er fortrolig, indebærer imidlertid ikke i sig selv, at der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysningen videregives til andre. Videregivelse af den fortrolige oplysning skal være "uberettiget", jf. straffelovens § 152, stk. 1.

Der foreligger således bl.a. ikke en krænkelse af reglerne om tavshedspligt, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet fornødent samtykke til videregivelsen, jf. bl.a. betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 107 ff. Straffelovens § 152 e indeholder endvidere en bestemmelse om, at tavshedspligten efter straffelovens § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen, og tilfælde, hvor den pågældende handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

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

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

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

I tillæg til det anførte om straffelovens §§ 152 og 152 e og forvaltningslovens § 27 bemærkes, at det endvidere kan følge af anden lovgivning, herunder særlige regler om tavshedspligt m.v., at en oplysning

ikke kan videregives. Hvis der er tale om videregivelse af personoplysninger, vil databeskyttelsesreglerne også kunne sætte visse grænser.

Ved en vurdering af om der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, skal både oplysningens karakter og den kontekst, oplysningen er videregivet i, derfor inddrages.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.2.4 og 2.3.2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås med bestemmelsens *stk. 2, nr. 2*, at udgangspunktet i *stk. 1* ikke finder anvendelse, hvis ytringen er freds- eller ærekrænkende.

Den foreslåede bestemmelse er udtryk for, at offentligt ansattes ytringsfrihed kan begrænses, hvis ytringen er i strid med af straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser. Det vil bl.a. gælde for videregivelse af oplysninger om en anden persons rent private forhold eller fremsættelse af injurierende udtalelser.

Offentligt ansatte vil derfor f.eks. på samme måde som andre kunne straffes, hvis de fremsætter en ytring, der har karakter af en ærekrænkelse, jf. straffelovens § 267. At en ytring er fremsat på egne vegne og vedrører forhold relateret til pågældendes ansættelsesområde, f.eks. en leder eller en kollega, ændrer således ikke herved.

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

Afgørende for om undtagelsen vil finde anvendelse vil være, om ytringen har karakter af en freds- eller ærekrænkende ytring og ikke, om dette er fastslået af domstolene.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.1.2 og 2.3.2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås med bestemmelsens *stk. 2, nr. 3*, at udgangspunktet i *stk. 1* ikke finder anvendelse, hvis ytringen er fremsat i urimelig grov form, eller der er tale om åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde.

Den foreslåede bestemmelse er udtryk for, at offentligt ansatte gerne må udtale sig groft kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis forholdene giver grund til det, jf. også side 14 i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Offentligt ansatte må dog ikke udtale sig i en urimelig grov form. Herudover må offentligt ansatte ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for den offentligt ansattes eget arbejdsområde.

Efter bestemmelsen må offentligt ansatte ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres ansættelsesområde, herunder udtrykke en åbenbart uholdbar vurdering. Folketingets Ombudsmand har om denne begrænsning i FOB 95.381 bl.a. udtalt, at udgangspunktet må være, at den blotte omstændighed, at en ansats oplysninger til pressen ikke er fuldt korrekte, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at udtalelsen kan anses for retsstridig. Over for sådanne fejl har ledelsen mulighed for at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner. Derimod må udtalelser der bevidst eller ved grov uagtsomhed på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering, anses for retsstridige. Offentligt ansatte har endvidere en vis ret til at bruge skarpe og polemiske vendinger, når de deltager i den offentlige debat om deres arbejdsplads, og der er rum for en vis brug af overdrevne udtryk, når blot ytringen ikke derved bliver åbenbart urigtig eller urimelig grov, jf. bl.a. FOB 2019-18.

Offentligt ansatte må endvidere ikke ytre sig i en urimelig grov form, f.eks. om arbejdsgiveren eller om

kollegaer. I vurderingen heraf vil bl.a. kunne indgå ordlyden og dens meningsindhold samt konteksten, som ytringen er fremsat i. Begrænsningen indebærer, at en offentligt ansat ikke må benytte vendinger, der i urimelig grad er udskældende, hånende eller latterliggørende. Derimod vil den ansatte i almindelighed ikke være afskåret fra at anvende satire, sarkasme eller polemiske vendinger, jf. bl.a. FOB 2016-37. Dette gælder ikke mindst under en faglig konflikt, jf. FOB 2020-36 og FOB 2020-47.

For så vidt angår ytringer, som har karakter af beskyldninger, vil der ved vurderingen af, om en sådan ytring er urimelig grov, bl.a. kunne lægges vægt på, om beskyldningen dokumenteres eller sandsynliggøres, jf. FOB 2017-1 og FOB 2022.20.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.3.3.2, 2.1.3.4 og 2.3.2.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor der bl.a. er en gennemgang af praksis fra Folketingets Ombudsmand herom.

Det forslås med bestemmelsens *stk. 2, nr. 4*, at udgangspunktet i *stk. 1* ikke finder anvendelse, hvis hensynet til myndighedens eller institutionens m.v. interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det.

Denne begrænsning af offentligt ansattes ytringsfrihed vil normalt kun gælde for centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen. Folketingets Ombudsmand har herom anført i FOB 87.237, der er nærmere omtalt under pkt. 2.1.3.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, bl.a., at begrænsningen alene vedrører udtalelser om sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde. Derudover har omfanget af den pågældendes medvirken i myndighedens beslutningsproces betydning ved sådanne udtalelser. Ansatte med funktioner, der ligger langt fra beslutningstagerne – og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen – vil således i almindelighed ikke skulle være underlagt nogen begrænsninger.

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

Som eksempel på medarbejdere, hvis centrale placering aktualiserer de begrænsninger i ytringsfriheden, der kan følge af den ansattes nære tilknytning til myndighedens ledelse, kan nævnes særlige rådgivere ansat i ministerierne, jf. betænkning nr. 1537/2013, side 164, om ministrenes særlige rådgivere.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.3.3.2 og 2.3.2.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de nævnte begrænsninger, er ytringen lovlig. Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til negative ansættelsesretlige reaktioner som f.eks. afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, herunder undladelse af tildeling af løntillæg eller ændring i arbejdsområde.

Følgevirkningerne af en lovlig ytring – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – vil dog kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Der stilles dog krav om en vis kvalifikation af sådanne samarbejdsvanskeligheder, herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusiv hovedskylden) kan tilskrives den pågældende, og at samarbejdsvanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles der krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag, jf. bl.a. FOB 2018-8.

Disse krav til kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder har tillige støtte i den generelle retspraksis

vedrørende vurderingen af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund, jf. pkt. 2.1.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

*Til § 3*

Det foreslås, at loven skal træde i kraft den 1. juli 2025.

*Til § 4*

Det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at det arbejds- og ansættelsesretlige område er overtaget af Færøerne og Grønland.