

Forsvarsministeriet

15. oktober 2009

**Notat**  
**om ansattes ytringsfrihed i forsvaret og andre landes tilsvarende regler**

Udenrigspolitisk Nævn har anmodet om information vedrørende regler i Storbritannien for bøger skrevet af soldater om deres tjeneste i forsvaret. Endvidere har nævnet anmodet om et notat vedrørende reglerne for ansattes ytringsfrihed i det danske forsvar sammenlignet med andre landes tilsvarende regler.

Indledningsvis skal det oplyses, at offentlig ansatte, herunder ansatte i forsvaret, som alle andre borgere er omfattet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Grundlovens § 77 bestemmer, at *"Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres"*. Bestemmelsen beskytter som udgangspunkt alle former for ytringer. Bestemmelsen indeholder forbud mod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Det vil sige, at der ikke må fastsættes regler om, at der forud for en offentliggørelse af ytringer skal indhentes tilladelse, ligesom der heller ikke må lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Borgernes, herunder offentligt ansatte i forsvaret, ytringsfrihed er endvidere beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, der bestemmer at: *"Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser ..."*

Forsvarskommandoen har afgivet en foreløbig besvarelse om ansattes ytringsfrihed i forsvaret i Danmark og tilsvarende regler i andre lande. Forsvarskommandoen undersøger fortsat, hvad der gælder for ansatte i forsvaret i Sverige og Norge vedrørende ytringsfrihed.

Forsvarskommandoen har oplyst følgende:

**"1. Ansattes ytringsfrihed i forsvaret**

Ansatte i forsvaret har den samme ytringsfrihed som andre borgere i Danmark med de begrænsninger i ytringsfriheden, der gælder for offentligt ansatte. Forsvarets ansatte er således på lige fod med andre offentligt ansatte undergivet de almindelige regler om tavshedspligt, der betyder, at man ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f samt forvaltningslovens § 27. Forsvarets ansatte vil dog som led i deres funktioner jævnligt komme i kontakt med oplysninger, der er fortrolige, bl.a. af hensyn til rigets sikkerhed og forholdet til fremmede magter. Ansatte i forsvaret vil derfor formentlig oftere kunne komme ud for, at den viden, de bliver bekendt med, ikke må videregives/offentliggøres.

Straffelovens bestemmelser omhandler uberettiget videregivelse og udnyttelse af fortrolige oplysninger og påhviler både aktuelle og fratrådte indehavere af offentlig tjeneste eller hverv og

visse andre persongrupper. Om en oplysning må anses for fortrolig beror hovedsagelig på normer udenfor straffeloven, herunder bestemmelsen i forvaltningslovens § 27.

Forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt i offentlig tjeneste eller hverv præciserer og udvider til dels anvendelsesområdet i forholdet til straffelovens bestemmelser. Bestemmelsen fastslår bl.a., at en oplysning er omfattet af tavshedspligten, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse, herunder eksempelvis en bekendtgørelse eller en forretningsorden, er betegnet som fortrolig. Endvidere er en oplysning omfattet af tavshedspligten, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Desuden er det efter lovens § 27, stk. 2, muligt ved konkret tjenestebefaling, stempling af dokumenter som fortrolige m.v. nærmere at afgrænse, hvilke oplysninger eller dokumenter, der er omfattet af tavshedspligt.

Det følger derudover af den ulovbestemte loyalitetspligt for de ansatte, at der for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen kan gælde visse begrænsninger i form af et krav om tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde og den interne beslutningsproces. Konsekvensen af en overtrædelse heraf vil i givet fald være af ansættelsesretlig karakter.

Endelig gælder for tjenestegørende militært personel den militære straffelovs § 32, hvorefter den, der forsætligt røber en militær hemmelighed, hvis afsløring kan skade landets forsvar, hvis fremmede magter eller styrker får kendskab hertil, straffes med fængsel indtil 8 år. Straffen kan stige til fængsel i 12 år, når forholdet er af særlig grov karakter, navnlig når det har medført betydelig skade eller fare.

Udtrykket "militære hemmeligheder" omfatter ikke blot oplysninger, der er klassificeret "Hemmeligt" eller i øvrigt er klassificeret efter det klassifikationssystem, som gælder inden for forsvaret og den offentlige forvaltning. Udtrykket omfatter enhver oplysning, som kan skade landets forsvar, hvis den videregives til fremmed magt mv.

## **2. Ansattes ytringsfrihed i andre landes forsvar**

### **2.1. Storbritannien**

De britiske regler for kontakt med pressen og offentlige udtalelser er forholdsvis detaljerede. Generelt må ingen ansat kontakte medier, udtale sig offentligt eller publicere materiale som fx bøger og artikler uden forudgående tilladelse, hvis det drejer sig om officielle sager, sager man har erfaret eller sager, der på anden måde er relateret til forsvaret. Overtrædelse af disse bestemmelser, herunder at tage penge for informationer uden tilladelse, kan medføre administrative eller disciplinære sanktioner, der i sidste ende kan medføre bortvisning eller afsked.

Det britiske forsvar har strammet reglerne for at modtage royalties eller betaling for artikler eller bøger skrevet om tjenesten. Ingen i det britiske forsvar må således modtage nogen former for royalties eller betaling. Hvis medier mv. insisterer på at yde et vederlag, skal det gives til godtgørende formål efter giverens bestemmelse.

## 2.2. Frankrig

Forsvarskommandoen har fået oplyst, at der udover den almindelige straffelov, hvor der kan pålægges straf for brud på tavshedspligten, også gælder lov nr. 2005-270 "Generel status for militært personel " af 1972, kapitel 6 om "Nye rettigheder/øget ytringsfrihed". Teksten blev sidst revideret i marts 2005 og trådte i kraft pr. 1. juli 2005 (ny revision følger i 2010).

Det fremgår heraf, at militært personel – ligesom funktionærer – uden forudgående tilladelse frit kan udtrykke sig om politiske emner eller internationale militære anliggender af uklassificeret art ved foredrag, oplæg eller artikler i pressen. Dog er militært personel – ligesom funktionærer – udover deres pligt til neutralitet underlagt tavshedspligt, hvad angår deres arbejde og det nationale forsvar. Derudover skal de militære ansatte generelt udvise diskretion for så vidt angår de informationer, dokumenter og lignende, der kommer til deres kendskab i tjenesten. Brugen af kommunikationsmidler kan være underlagt restriktioner eller være forbudt af hensyn til de udsendes soldaters og militære aktiviteter sikkerhed. Det er endvidere oplyst, at ytringsfriheden også afhænger af konteksten, dvs. om en militær person udtaler sig anonymt eller i uniform.

## 2.3. USA

Det amerikanske forsvar har ifølge det oplyste særlige regler for omgang med klassificerede oplysninger. Direktivet fra Department of Defense for behandling af klassificerede oplysninger 5200.1-PH-1 dateret maj 2000 beskriver de ansattes rettigheder og pligter i omgang med klassificeret information. Den ansatte forpligter sig til aldrig at videregive klassificerede oplysninger til ikke-autoriserede personer. Det fremgår endvidere, at ansatte, der får adgang til klassificerede oplysninger, skal underskrive en tavshedserklæring (non-disclosure agreement). Den erklæring betegnes som Standard Form 312 (SF 312). Standard Form 312 indeholder ikke en bestemmelse om, at en ansat på forhånd skal give oplysninger om, at informationer forventes anvendt i offentlig sammenhæng. I stedet opfordres den enkelte ansatte til forud for publicering at rådføre sig med det amerikanske forsvar.

Det fremgår herudover af SF 312, at selvom klassificerede oplysninger måtte blive anvendt i offentlig sammenhæng, kan dette ikke tages som udtryk for, at egne klassificerede informationer dermed frit kan anvendes og offentliggøres. Forpligtelserne i henhold til Standard Form 312 gælder også efter et ansættelsesforhold er ophørt, og/eller hvis den enkelte ikke længere har adgang til klassificerede informationer.

Herudover kan det oplyses, at det amerikanske forsvar har to direktiver, der angiver de generelle retningslinjer for ansatte og tidligere ansatte i det amerikanske forsvar.

Direktiv 5230.09 indeholder således en bestemmelse om, at information fra Pentagon, der ønskes offentliggjort, skal gennemgås forinden. Det gælder også, hvis en ansat eller tidligere ansat, som privatperson forbereder materiale med henblik på offentliggørelse, hvor hele eller dele af informationerne stammer fra det amerikanske forsvar.

Yderligere gælder instruktion 5230.29, der angiver, at hvis ansatte eller tidligere ansatte agter at offentliggøre oplysninger, der f.eks. beskriver militære operationer, militært udstyr mv. skal

det skriftlige materiale fremsendes med henblik på en gennemgang. Det fremgår af instruksen, at fx manuskripter til bøger eller lignende skal fremsendes til "Washington Headquarters Services, The Security Review Division" senest 30 dage før offentliggørelse."

Jeg kan henholde mig til det af Forsvarskommandoen oplyste. Reglerne for ansattes ytringsfrihed i forsvaret vurderes i øvrigt at være i overensstemmelse med Justitsministeriets "Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed", der gælder for alle offentligt ansatte, herunder ansatte i forsvaret. Vejledningen vedlægges til orientering.