



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 15. juni 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2009-750-0441
Dok.: OTE40087

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 4 vedrørende forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed (B 64), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 18. maj 2010.

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 4 af 18. maj 2010 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed (B 64):

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 29. april 2010 fra Dansk Journalistforbund, jf. B 64 – bilag 3.”

Svar:

1. I den i spørgsmålet nævnte henvendelse anfører Dansk Journalistforbund bl.a., at ”det bør fremgå af dansk lovgivning, at mulighederne for at afskedige en person på grund af dennes ytringer begrænses af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om informations- og ytringsfrihed”.

Endvidere anføres i henvendelsen, at ”der kan være god grund til at supplere den udmærkede sagsbehandling om offentligt ansattes ytringsfrihed, der udføres af Folketingets Ombudsmand, med en anden og særskilt uafhængig rådgivningsinstans”, der skal ”udstyres med kompetence til at rådgive ansatte, der er i tvivl om lovligheden og rigtigheden i at gå til offentligheden med forhold, den pågældende finder er i samfundets interesse at få kendskab til, fordi der er tale om uhæderlighed, misbrug af midler, faremomenter for almenheden o.l.”

Desuden foreslås det, at der – som supplement til offentligt ansattes adgang til at klage til Folketingets Ombudsmand – for privatansatte oprettes et nævn, der kunne placeres i Ankestyrelsen.

Endelig anføres, at Dansk Journalistforbund ser frem til at uddybe forbundets synspunkter under et foretræde sammen med LO, FTF, DM og Transparency International.

2. For så vidt angår forslaget om oprettelse af en nævn vedrørende privatansatte bemærkes, at spørgsmål om privatansattes ytringsfrihed og meddelelser henhører under Beskæftigelsesministeriet.

Med hensyn til forslaget om oprettelse af en særlig rådgivningsinstitution, der skal ”udstyres med kompetence til at rådgive ansatte, der er i tvivl om lovligheden og rigtigheden i at gå til offentligheden med forhold, den pågældende finder er i samfundets interesse at få kendskab til”, jf. ovenfor under pkt. 1, kan Justitsministeriet henvise til besvarelsen af 25. maj

2010 af spørgsmål nr. 2 vedrørende forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed (B 64) samt den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 3 vedrørende det nævnte beslutningsforslag.

3. I forhold til forslaget fra Dansk Journalistforbund om at indføre en særlig lovregel om, at mulighederne for at afskedige en person på grund af dennes ytringer begrænses af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om informations- og ytringsfrihed, bemærkes, at spørgsmålet om en lovfæstelse af gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed var genstand for arbejdet i udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, som regeringen nedsatte i juni 2004. Udvalget, der havde højesteretsdommer Jens Peter Christensen som formand, afgav betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte i april måned 2006

Udvalgets overvejelser og anbefalinger i forhold til det omhandlede spørgsmål fremgår af betænkningens side 201 ff. og er sammenfattet således i betænkningen, side 37 ff.:

”2.5.2. Lovfæstelse af de gældende regler

De undersøgelser, som udvalget har foretaget med henblik på belysning af de gældende reglers praktiske betydning, efterlader det indtryk, at offentligt ansatte generelt er meget tilbageholdende med at ytre sig offentligt om emner inden for deres egne fagområder.

Ved vurderingen af, om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig, er det et centralt spørgsmål, i hvilket omfang der er sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det forhold, at ansatte afstår fra at ytre sig.

Det fremstår ligeledes som centralt at foretage en vurdering af, i hvilket omfang en yderligere lovfæstelse på dette område vil kunne have en vejledende værdi i relation til fastlæggelse af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder i hvilket omfang en lovfæstelse må antages at kunne stimulere offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed.

Den gældende retstilstand må – for så vidt angår reglerne juridiske indhold – efter udvalgets opfattelse i dag siges at være ganske klar.

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang den gældende reguleringsform eller reglerne juridiske indhold, er medvirkende årsag til, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig, viser udvalgets undersøgelser, at det hovedsageligt er andre faktorer – identifikation med arbejdspladsen, fejlopfattelse af loyalitetspligten, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt ”skjult” sanktionering – der er afgørende for, at ansatte vælger ikke at ytre sig.

På baggrund af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed samt udvalgets undersøgelser vedrørende reglernes praktiske betydning finder udvalget således ikke at kunne konstatere en sammenhæng mellem fraværet af formel lov og det faktum, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig.

Udvalget har dog i forbindelse hermed overvejet, i hvilket omfang en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed vil kunne bringe yderligere klarhed vedrørende den gældende retstilstand, herunder i hvilket omfang en sådan lovfæstelse vil kunne have en vejledende værdi.

Udvalget har i den forbindelse overvejet lovregulering på forskellige niveauer.

Udvalget har overvejet en lovregulering på et meget overordnet niveau. En sådan lovregulering ville kunne udgøres af en lovbestemmelse, der fastslog, at offentligt ansatte har samme ret som andre borgere til at ytre sig som privatpersoner. Hertil skulle knyttes en undtagelsesbestemmelse, hvorefter retten til ytringsfrihed dog kan undergives særlige begrænsninger, i det omfang navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det.

Udvalget har endvidere overvejet en lovregulering, der på et mere detaljeret niveau beskriver de momenter, der ifølge ombudsmandspraksis mv. lægges vægt på ved den konkrete vurdering af, om navnlig hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i det enkelte tilfælde kan begrunde begrænsninger i den ansattes ytringsfrihed.

Sådanne former for lovregulering ville efter udvalgets opfattelse indeholde et signal om politisk opbakning til ytringsfrihedsinstituttet i relation til offentligt ansatte, ligesom bestemmelsen ville kunne skabe øget opmærksomhed om offentligt ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner. Det kan næppe heller udelukkes, at en sådan lovregulering ville kunne have en vis positiv indvirkning på myndighedernes forståelse for de ansattes ret til at ytre sig som privatpersoner.

Det er imidlertid samtidig udvalgets vurdering, at de to skitserede typer af lovregulering ikke vil give bedre vejledning om reglernes indhold end den nuværende reguleringsform.

Det er udvalgets vurdering, at de forskellige hensyn samt den indbyrdes afvejning heraf vanskeligt lader sig præcisere ved skrevne regler, således at forståelsen væsentligt lettes i forhold til den nuværende reguleringsform, hvor indholdet af retstilstanden må betegnes som værende ganske klar. En lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed vil således efter udvalgets vurdering ikke – således som det er forudsat i beslutningsforslag B 40, der ligger til grund for udvalgets kommissorium – betyde, at retstilstanden bliver mere ”klar og tydelig”.

Udvalget finder således, at udstedelse af en vejledning, som anbefalet af udvalget, jf. afsnit 2.5.1., udgør det mest velegnede initiativ til at reducere den usikkerhed, som eksisterer i praksis vedrørende de gældende reglers indhold og rækkevidde. En sådan vejledning vil efter udvalgets opfattelse være det bedste middel til at opfylde det generelle behov for et

mere dækkende kendskab til de gældende regler. En vejledning af denne karakter må også antages at have en betydelig signalværdi og gennemslagskraft over for de forskellige aktører på området, ligesom en vejledning af den pågældende karakter formentlig vil kunne have en vis holdningsbearbejdende effekt og dermed medvirke til, at ”skjult” sanktionering af offentligt ansattes ytringer undgås.

En lovfæstelse af de gældende regler vil derimod efter udvalgsflertallets opfattelse ikke give bedre vejledning om reglernes indhold end den nuværende reguleringsform, og udvalgsflertallet har derfor ikke fundet anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.”

På denne baggrund fandt flertallet i udvalget (som bestod af samtlige udvalgets medlemmer med undtagelse af Danske Mediers Forum og Dansk Journalistforbund) ikke anledning til at anbefale en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det nævnte mindretal anbefalede (jf. betænkningen, side 39 ff., 204 f. og 208 ff.), at de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed blev lovfæstet således, at der blev indført en generel bestemmelse i lovgivningen, hvor det bl.a. blev fastsat, at ”ansatte inden for den offentlige forvaltning har som privatpersoner ret til ytringsfrihed”.

Regeringen er – som der også blev givet udtryk for i forbindelse med offentlighedsloven af betænkning nr. 1472/2006 – enig i de konklusioner og anbefalinger, som udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret lagde frem. Det er således regeringens opfattelse, at der ikke er grundlag for en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed.