

NOTAT



Februar 2017

J.nr. 2017-615

CAL
AKL

Om den ansættelsesretlige beskyttelse af ansattes ytringer i henholdsvis den private og den offentlige sektor

Indledning

Sundheds- og Ældreudvalget har bedt beskæftigelsesministeren om at oversende et notat, der redegør for den juridiske rækkevidde af ansattes ytringsfrihed afhængig af, om den pågældende er privat eller offentligt ansat.

I dette notat redegøres for problemstillingen. Efter et kort afsnit om ytringsfrihed og ansættelsesretlig beskyttelse beskrives overordnet, hvad der gælder i relation til henholdsvis privatansatte og offentligt ansatte.

Generelt om ytringsfrihed

Enhver har ret til at ytre sig under ansvar for domstolene. Det følger af grundlovens § 77, og retten til at ytre sig gælder for alle borgere i Danmark.

Ytringsfriheden betyder blandt andet, at enhver kan fremsætte en hvilken som helst lovlig ytring, uden at vedkommende kan straffes for at fremsætte ytringen.

At der er ytringsfrihed, og at en ytring kan fremsættes, uden at ophavsmanden til ytringen af kan straffes, betyder imidlertid ikke, at den person, der ytrer sig, ikke kan mødes med andre reaktioner som følge af ytringen. Dette er fx særlig relevant i et ansættelsesforhold, hvor ansattes ytringer kan kollidere med arbejdsgiverens interesser og virksomhedens forhold, og hvor arbejdsgiveren derfor kan finde anledning til at reagere over for den ansatte i form af negative ansættelsesretlige konsekvenser (fx advarsel, afskedigelse, forflyttelse mv.) – uanset at ytringen er lovlig.

Hvorvidt en reaktion fra arbejdsgiverside som følge af en ansats ytringer er retmæssig, er således ikke direkte et spørgsmål om ytringsfrihed, men først og fremmest et ansættelsesretligt spørgsmål.

Om privat ansattes ytringsfrihed

Generelt om retsgrundlaget

Reguleringen af, hvad der gælder i et ansættelsesforhold på det private arbejdsmarked, findes i lovgivningen og i den individuelle ansættelsesaftale samt i kollektive overenskomster eller aftaler. Dertil kommer en række arbejdsretlige grundprincipper som fx ledelsesretten og loyalitetspligten, som er relevante i forhold til en vurdering af, om en arbejdsgivers reaktion over for en ansats ytringer er retmæssig. Endelig kan en arbejdsgiver som led i sin ledelsesret have fastlagt regulativer, retningslinjer mv. om rammerne for, at en ansat kan ytre sig om virksomhedsrettede spørgsmål på den virksomhed, hvor lønmodtageren er ansat.

Lovgivning

En lang række love kan være relevante i forbindelse med en ansættelsesretlig bedømmelse af privatansattes ytringer. Det gælder fx lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, som beskytter ansattes ytringer på bestemte områder. En ansat er således beskyttet mod forskelsbehandling eller reaktioner, som er begrundet i fx religion eller politisk anskuelse. En ansat, der som privat person ytrer sig politisk, kan som udgangspunkt ikke blive afskediget, alene fordi arbejdsgiveren er politisk uenig med den ansatte.

Der findes tillige love, der giver fx lønmodtagerrepræsentanter særlig beskyttelse mod afskedigelse, og lov om foreningsfrihed på arbejdsmarkedet, der også kan ses som et led i beskyttelsen af ansattes ytringsfrihed.

Andre love, såsom markedsføringsloven, sætter grænser for ansattes ytringsfrihed i forhold til at beskytte virksomhedens erhvervshemmeligheder.

Den lovbestemmelse, som er mest relevant i forhold til mere generelt at sikre privatansatte en ansættelsesretlig beskyttelse også i forbindelse med fremsatte ytringer, er funktionærlovens § 2b, hvorefter en funktionær, der har været ansat i mindst et år, kan tilkendes en godtgørelse for usaglig opsigelse. Funktionærloven finder anvendelse for personer, der har status som funktionærer.

Kollektive overenskomster og individuelle aftaler

Mange kollektive overenskomster og aftaler indeholder et forbud mod usaglig afskedigelse, som ligner funktionærlovens § 2b. Herudover kan kollektive overenskomster indeholde mere specifikke bestemmelser af betydning for beskyttelsen af ansattes ytringsfrihed. Desuden indeholder overenskomster typisk bestemmelser om afskedigelsesbeskyttelse af tillidsrepræsentanter samt om inddragelse af disse i forbindelse med, at en arbejdsgiver anvender en ansættelsesretlig sanktion over for en ansat, fx som følge af dennes ytringer.

Brud på overenskomster og aftaler, fx vedrørende sager om afskedigelse af tillidsrepræsentant og sager om usaglig afskedigelse, behandles fagretligt og vil kunne sanktioneres med bod samt eventuelt godtgørelse til den krænkede lønmodtager.

Der kan i de enkelte overenskomster eller aftaler være aftalt specifikke eller interne regler for, hvad ansatte må udtale sig om i relation til virksomhedens forhold, og der kan således være fastsat særlige regler om håndtering af sådanne sager.

Endelig kan den enkelte privatansattes ansættelsesaftale indeholde bestemmelser af relevans for den pågældendes ansættelsesretlige beskyttelse fx i forbindelser med ytringer.

Afvejningen af om en afskedigelse er saglig

Hvornår en arbejdsgiver med rette kan reagere/afskedige en ansat på grund af ytringer beror altid på en konkret vurdering af omstændighederne samt det retlige grundlag for ansættelsesforholdet. Det er derfor vanskeligt at angive præcisere rammer for en sådan afvejning. Der kan være tilfælde, hvor en ansat fx fremkommer med ytringer over for kolleger eller kunder, der er åbenbart uacceptable og bør mødes med en ansættelsesretlig reaktion, mens der på den anden side kan være

ytringer, som er velbegrundede, og hvor en ansættelsesretlig reaktion fra arbejdsgiverside i anledning af ytringen vil være usaglig.

Om offentligt ansattes ytringsfrihed¹

Den ansættelsesretlige beskyttelse af offentligt ansatte, herunder i forbindelse med fremsættelse af ytringer, bygger dels på det samme retsgrundlag, der er beskrevet ovenfor i relation til privatansatte. Men ud over ansættelsesretlig lovgivning såsom funktionærlovens § 2 b og forskelsbehandlingsloven, kollektive overenskomstbestemmelser samt eventuelt den individuelle ansættelsesaftale skal de forvaltningsretlige regler og grundsætninger overholdes, hvis det fx overvejes at afskedige en offentligt ansat på grund af dennes ytringer.

Generelt vurderes det navnlig at være visse af forvaltningslovens bestemmelser og det generelle saglighedskrav, der gælder for den offentlige forvaltning, som er væsentlige for offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse, og de regler vil der derfor kort blive redegjort for nedenfor.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. En afskedigelse eller en anden ansættelsesretlig sanktion, som besluttet af en forvaltningsmyndighed i forhold til en ansat, er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og derfor vil forvaltningsloven finde anvendelse på de pågældende forhold.

De måske i praksis vigtigste bestemmelser i forvaltningsloven i relation til afskedigelse af offentligt ansatte findes i lovens kapitel 5. Dette kapitel omhandler retten til partshøring og til at afgive en udtalelse. Kapitel 4 om partens aktindsigt og kapitel 6 om begrundelse mv. kan også have væsentlig betydning. Endelig kan adgangen til at klage over en afgørelse (afskedigelse) og dermed også bestemmelserne om klagevejledning fremhæves. Den praktiske betydning af bestemmelserne i kapitel 2 om habilitet er måske begrænset.

Forvaltningslovens bestemmelser regulerer først og fremmest myndighedens sagsbehandling og fastsætter dermed visse særlige regler for, hvordan en afskedigelses-sag i det offentlige skal forløbe. Selvom reglerne i forvaltningsloven primært er processuelle, er de med til at sikre, at afgørelse om afskedigelse træffes på et fyldestgørende og sagligt grundlag

Det generelle saglighedskrav

Saglighedskravet, der gælder for offentlige myndigheder, betegnes ofte som en forvaltningsretlig grundsætning. Beslægtet hermed eller indeholdt heri er blandt andet officialmaksimen, dvs. et krav om at en sag er tilstrækkeligt oplyst, inden der træffes afgørelse.

¹ Det bemærkes, at offentligt ansattes ytringsfrihed og forvaltningsloven mv. hører under Justitsministeriets ressort, hvorfor der henvises til Justitsministeriet, hvis relevante bestemmelser, overvejelser mv. skal beskrives nærmere. I dette notat er de forvaltningsretlige bestemmelser mv. alene behandlet i et ansættelsesretligt perspektiv.

I lighed med, hvad der er anført ovenfor om usaglig afskedigelse på det private område, er det vanskeligt præcist at angive generelt, hvad der ligger i saglighedskravet. Det kan anføres, at kravet indebærer, at en afskedigelse ikke må ske vilkårligt og ikke må være båret af uvedkommende hensyn. Saglighedskravet kan således udgøre en vis materiel beskyttelse i en ansættelse på det offentlige område.