



## Ytringsfrihed for havforureningslaboratoriets medarbejdere

*Udtalt, at censurforbuddet i grundlovens § 77 også gælder i forhold til udtalelser, som offentligt ansatte fremsætter på egne vegne.*

FOB nr. 82.199

*Fundet, at et forbud fra miljøstyrelsens direktør til medarbejderne ved styrelsens havforureningslaboratorium mod at fremsætte udtalelser vedrørende forureningen af Hjarbæk Fjord ikke på det foreliggende grundlag kunne anses for stridende mod grundlovens § 77, idet jeg efter min gennemgang af sagen måtte lægge til grund, at forbuddet alene skulle tillægges betydning i forhold til medarbejderne for så vidt angik deres adgang til at udtale sig på laboratoriets (eller miljøstyrelsens) vegne*

*(J. nr. 1981-1171-10).*

Under henvisning til en artikel i Politiken for den 23. september 1981 med omtale af en sag om et forbud fra miljøstyrelsens direktør til en medarbejder ved styrelsens havforureningslaboratorium mod at fremsætte udtalelser vedrørende forureningen af Hjarbæk Fjord anmodede jeg om til brug for mine overvejelser om, hvorvidt der var grundlag for, at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 6, stk. 5, tog sagen op til undersøgelse, om udlån af miljøstyrelsens sagsakter samt om styrelsens eventuelle bemærkninger i anledning af sagen.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at miljøministeriet ved skrivelse af 12. januar 1981 meddelte Viborg amtskommune tilsagn om, at ministeriet ville lade sig repræsentere af miljøstyrelsen under en drøftelse, hvortil amtskommunen havde indbudt ministeriet, vedrørende Virksund-dæmningen og Hjarbæk Fjords tilstand. Amtskommunen havde desuden bedt ministeriet for offentlige arbejder, fiskeriministeriet og landbrugsministeriet om at deltage.

I forvejen havde miljøstyrelsen indledt en undersøgelse af visse forhold vedrørende Hjarbæk Fjord i anledning af en klage, miljøstyrelsen havde modtaget fra Hjarbæk borgerforening.

Til brug for styrelsens vurdering af klagesagen anmodede styrelsen havforureningslaboratoriet, der er en institution under miljøstyrelsen, om at bistå ved tilvejebringelsen af det fornødne bedømmelsesgrundlag; bl.a. blev et allerede tidligere planlagt togt i Limfjords-området i februar måned 1981 med undersøgelsesskibet »Martin Knudsen« udvidet med en specialundersøgelse vedrørende Hjarbæk Fjord.

I et brev af 12. februar 1981 erindrede miljøstyrelsens direktør, A, forstanderen for havforureningslaboratoriet, B, om, at miljøstyrelsens 16.kt. (vandkvalitetskontoret) var ansvarlig for behandlingen af klagesagen vedrørende forhold

dene i Hjarbæk Fjord, og at det derfor var vigtigt, at havforureningslaboratoriets aktiviteter i dette område skete efter forudgående aftale og i samarbejde med 16. kt.

Den nævnte drøftelse af forholdene vedrørende Hjarbæk Fjord blev afholdt den 27. februar 1981. Under mødet blev det bl.a. foreslået, at der blev nedsat en styringsgruppe og en arbejdsgruppe til at forestå indhentelsen af de fornødne oplysninger vedrørende forholdene i området.

I skrivelse af 6. marts 1981 anmodede Viborg amtskommune miljøstyrelsen om at lade sig repræsentere i styrings- og arbejdsgrupperne, og miljøstyrelsen svarede ved skrivelse af 3. april 1981 bekræftende på anmodningen. Styrelsen tilsluttede sig samtidig det synspunkt, at eventuelle klagesager i forbindelse med Hjarbæk Fjord som recipient blev drøftet i styringsgruppen, inden styrelsen traf sin afgørelse. Styrelsen forudsatte herved, at udfaldet af en sådan drøftelse ikke ville være bindende for afgørelsen i sagen. Chefen for miljøstyrelsens 16. kt., C, orienterede ved skrivelse af 10. april 1981 B om nedsættelsen af arbejds- og styringsgrupperne samt om, at han var blevet udpeget som styrelsens repræsentant i begge grupper. Da han var blevet orienteret om, at havforureningslaboratoriet påtænkte at gennemføre undersøgelser i Hjarbæk Fjord i 1981, bad han forstanderen om, at laboratoriet ikke planlagde undersøgelser i området, før der forelå en klar aftale med arbejdsgruppen om, at der blev foretaget undersøgelse, og at havforureningslaboratoriet skulle medvirke. Han bad videre om, at planlægning og gennemførelse af sådanne undersøgelser kun skete efter forudgående aftale med og godkendelse af styrelsens ansvarlige repræsentant i styrings- og arbejdsgrupperne. I denne forbindelse henviste han til, at det undersøgelsestogt, laboratoriet havde gennemført i februar 1981 i Hjarbæk Fjord-området, og nogle efterfølgende udtalelser havde givet styrelsens repræsentanter unødvendige vanskeligheder ved afklaringen af, hvem der var ansvarlig for undersøgelser i det pågældende område (amtsrådet).

B svarede ved skrivelse af 14. april 1981 og oplyste bl.a., at der ikke fra laboratoriets side var planlagt yderligere undersøgelser i Hjarbæk Fjord. Laboratoriet var i færd med at udarbejde et notat om de undersøgelser, der var foretaget i området, og når dette notat var færdigt, ville det blive sendt til C. Hermed ville laboratoriet betragte sagen som afsluttet.

Den 11. maj 1981 fremsendte havforureningslaboratoriet det nævnte notat, der var blevet udarbejdet på grundlag af bl.a. målinger foretaget af Viborg amtskommune i sidste halvdel af 1980 og det nævnte undersøgelsestogt i februar 1981.

Notatet blev af miljøstyrelsen videresendt den 16. juni 1981 til Viborg amtskommune.

I maj måned 1981 var styrings- og arbejdsgrupperne for Hjarbæk Fjord-undersøgelsen blevet nedsat. Viborg amtsborgmester var blevet udpeget som formand for styringsgruppen.

I juli måned 1981 forelå kommissorier for styrings- og arbejdsgrupperne. Kommissorierne var udarbejdet på grundlag af en beslutning, der blev truffet på styringsgruppens første møde den 15. juni 1981. Herefter skulle henvendelser fra presse og radio vedrørende styringsgruppens arbejde besvares på

gruppens vegne af formanden eller den, formanden bemyndigede hertil. Henvendelser fra presse og radio til arbejdsgruppen skulle besvares af arbejdsgruppens formand eller den, han bemyndigede hertil. Undersøgelsesresultater og vurderinger burde ifølge kommissoriet for arbejdsgruppen ikke offentliggøres, før de havde været behandlet i både arbejdsgruppen og styringsgruppen.

Forinden havde forstander B ved skrivelse af 22. juni 1981 orienteret direktør A om, at en medarbejder ved laboratoriet, D, havde udarbejdet et manuskript til en avisartikel om Hjarbæk Fjord, samt om, at han havde modtaget en henvendelse fra TV om at medvirke i en udsendelse om Hjarbæk Fjord. Han bad på foranledning af D direktøren meddele, hvorvidt ovennævnte pressevirksomhed var i orden. D havde over for TV gjort sin medvirken betinget af, at miljøstyrelsen var indforstået.

D medvirkede derpå ved TV-optagelser den 30 juni 1981, uanset at der endnu ikke på dette tidspunkt forelå et svar fra miljøstyrelsen på B's ovennævnte henvendelse. Først den 1. juli 1981 blev miljøstyrelsens standpunkt, hvorefter D ikke burde medvirke i udsendelsen, meddelt denne. På dette tidspunkt var optagelserne imidlertid tilendebragt. Udsendelsen blev i øvrigt sendt den 29. september 1981.

I anledning af D's deltagelse i den nævnte TV-optagelse kritiserede direktør A i en skrivelse af 3. juli 1981 til forstander B, at A havde deltaget i TV-optagelserne uden at afvente »grønt lys« fra miljøstyrelsen. Samtidig anførte han følgende:

»...

Af hensyn til det tilsagn, styrelsen har givet samarbejdspartnerne omkring Hjarbæk Fjord, og under hensyntagen til at ansvaret for denne sags behandling er placeret i 16. kontor, må jeg derfor pålægge dig og dine medarbejdere, at der ikke fremover fremsættes udtalelser vedrørende Hjarbæk Fjord, uden at det sker efter forudgående aftale med 16. kontor og formændene for de nævnte grupper.

... «

I den anledning fremsatte forstander B dels under en telefonsamtale den 6. juli 1981 med kontorchef C, dels i en skrivelse af 7. juli 1981 til direktør A indsigelser imod miljøstyrelsens skrivelse af 3. juli 1981. Han anførte bl.a., at den citerede passus var udtryk for indførelse af en censurordning, der skulle udøves af styringsgruppens formand. Derudover fandt han, at der var tale om et brud på de retningslinier, miljøstyrelsen tidligere havde afstukket på kontaktorganmøder.

I en skrivelse af 16. juli 1981 til miljøstyrelsen gjorde Viborg amtsborgmester gældende, at D's udtalelser i forhold til pressen måtte anses for uheldige og i strid med ønsket om at lade de nedsatte styrings- og arbejdsgrupper få ro til at fremskaffe de fornødne oplysninger til belysning af forureningsproblemerne omkring Hjarbæk Fjord. Han fandt det naturligt, at de synspunkter, der var anført bl.a. i A's manuskript til en artikel, blev fremført over for arbejdsgruppen og taget med i de endelige overvejelser om løsning af Hjarbæk Fjord-problemet.

Dette brev forelagde miljøstyrelsen for forstander B, der i den anledning fremsatte supplerende bemærkninger i skrivelse af 28. juli 1981 til underdirektøren i miljøstyrelsen. Forstanderen fastholdt sin tidligere opfattelse, nemlig at skrivelser af 3. juli 1981 indebar en censurordning. Derudover påpegede han, at havforureningslaboratoriet ikke var inddraget i det arbejde, der blev udført af arbejds- og styringsgrupperne, og at laboratoriet derfor ikke kunne være bundet af de kommissorier, der var fastsat for de to gruppers virksomhed. I denne forbindelse fremhævede han, at kommissoriet for styringsgruppen angik henvendelser fra presse og radio *vedrørende styringsgruppens arbejde* og således ikke vedrørende havforureningslaboratoriets virksomhed. I tilslutning hertil påpegede han, at ingen af havforureningslaboratoriets medarbejdere havde udtalt sig om arbejdet i arbejds- og styringsgrupperne. Han bemærkede videre, at arbejdsgruppen i forvejen var bekendt med havforureningslaboratoriets synspunkt vedrørende forureningsproblemerne omkring Hjarbæk Fjord, idet samtlige notater, der var udarbejdet i laboratoriet herom, var fremsendt til Viborg amtskommune. Der havde således ikke været tale om at informere offentligheden før de nedsatte grupper. Om D's deltagelse i den nævnte TV-udsendelse oplyste forstanderen supplerende, at D forud for udsendelsen havde bedt om at få udleveret de spørgsmål, der ville blive stillet, og at han for at sikre sig, at svarene blev så præcise og dækkende som muligt, på forhånd havde udarbejdet et skriftligt notat, der forinden havde været drøftet med laboratoriets øvrige medarbejdere. B mente, at en medvirken til at belyse en række faglige miljøproblemer på den anførte måde til brug for en TV-udsendelse, der optages af Danmarks Radio, hørte med til laboratoriets tjenesteplichter. I øvrigt kunne han oplyse, at den pågældende journalist ved Danmarks Radio forud for optagelserne havde givet D det indtryk, at hans medvirken var blevet accepteret af direktør A. B oplyste videre, at baggrundsnotatet var videreudviklet af D og en anden medarbejder ved laboratoriet til et udkast til en populærnaturvidenskabelig publikation om miljøproblemer i Hjarbæk Fjord. Denne artikel skulle offentliggøres i tidsskriftet »Kaskelot« i slutningen af året.

Forstanderen bemærkede til slut, »at laboratoriets medarbejdere i den konkrete sag har udført (omend delvis i fritiden og som privatpersoner) et kompetent og kvalificeret stykke arbejde som led i laboratoriets funktion som formidler af faglige miljøinformationer«.

Efter anmodning fra forstander B blev der den 30. juli 1981 afholdt et møde mellem direktør A og forstanderen. På baggrund af mødet meddelte forstanderen i en skrivelse samme dag til bl.a. D, at direktør A under drøftelsen »entydigt gav udtryk for, at hensigten med brevet af 3. juli *ikke var og på intet tidspunkt fra hans side havde været tænkt som censur*«.

Endelig gjorde forstander B i skrivelser opmærksom på, at forespørgsler om Hjarbæk Fjord fortsat skulle henvises til miljøstyrelsen, formanden for styringsgruppen og/eller formanden for arbejdsgruppen.

Direktør A svarede i skrivelse af 11. august 1981 på amtsborgmesterens skrivelse af 16. juli 1981. Han redegjorde for omstændighederne i forbindelse med D's deltagelse i TV-udsendelsen samt fremsendte en kopi af udkast til den artikel, der ville blive offentliggjort i tidsskriftet »Kaskelot«. Inden den endelige udformning af artiklen fandt han det naturligt, at styrings- og arbejdsgrupperne fik lejlighed til en faglig diskussion om artiklen, så der ikke kunne rejses faglig tvivl om indholdet. Han havde derfor bedt miljøstyrelsens repræ-

sentant om at foranledige, at dette spørgsmål blev taget op på arbejdsgruppens dagsorden hurtigst muligt.

Derpå blev udkastet til artiklen drøftet på et møde den 25. august 1981 i arbejdsgruppen. Gruppens flertal gav udtryk for utilfredshed med artiklens form og indhold og kritiserede, at den blev trykt på daværende tidspunkt. I øvrigt ønskede gruppen ikke at gå ind i en redaktion af teksten, da dette ville kunne tages som udtryk for censur. Kontorchef C sendte med skrivelse af 3. september 1981 forstander B et referat af mødet og gjorde opmærksom på nogle fejl, som gruppens medlemmer havde påvist i artiklens indhold.

I september måned 1981 stillede et medlem af folketinget spørgsmål til miljøministeren i anledning af sagen vedrørende Hjarbæk Fjord. Hun spurgte, om ministeren kunne »dementere, at medarbejderne i miljøstyrelsen har fået forbud mod at udtale sig om forholdene i Hjarbæk Fjord, og i benægtende fald oplyse, om et sådant forbud fra ministerens side anses for at være i overensstemmelse dels med grundlovens § 77, dels med gældende regler for offentligt ansattes tavshedspligt samt med miljøstyrelsens hidtidige praksis omkring de ansattes muligheder for at informere offentligheden om miljøproblemer«.

Miljøministeren indhentede i den anledning en udtalelse fra miljøstyrelsen, hvortil han som svar på spørgsmålet henholdt sig. Efter styrelsens opfattelse var der ikke tale om, at styrelsens medarbejdere havde fået forbud mod at udtale sig om forholdene i Hjarbæk Fjord, men alene påbud om at overholde en truffet aftale om, at informationer om Hjarbæk Fjord-undersøgelsen skulle formidles gennem styrings- og arbejdsgrupperne.

Ovennævnte spørgsmål og svar i folketinget gav anledning til omtale i dagspressen af sagen, bl.a. i den førnævnte artikel i Politiken for den 23. september 1981.

Miljøstyrelsen anførte i en udtalelse af 23. december 1981 til mig bl.a., at der ikke fra miljøstyrelsens side havde været tale om i forbindelse med udtalelserne vedrørende D's deltagelse i den nævnte fjernsynsudsendelse at tage stilling til spørgsmålet om grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed end-sige til eventuelle reaktioner over for medarbejderen ved havforureningslaboratoriet i anledning af fremsættelsen af udtalelser om en emnekreds, der var genstand for undersøgelse i styrings- og arbejdsgrupperne vedrørende Hjarbæk Fjord. Styrelsens direktør havde alene som en del af sin ledelsesfunktion under hensyntagen til styrelsens deltagelse i et samarbejde om undersøgelserne af forholdene i Hjarbæk Fjord fundet det hensigtsmæssigt at søge miljøstyrelsens aktiviteter og meddelelser til offentligheden tilrettelagt således, at den med samarbejdsparterne indgåede aftale blev respekteret.

Herved havde styrelsen lagt vægt på, at der i samarbejdet om undersøgelsesarbejdet var deltagelse af repræsentanter for politisk ansvarlige myndigheder, som på grundlag af undersøgelsesarbejdet om en række særdeles komplicerede afvejninger af vanskeligt forenelige hensyn i givet fald skulle træffe betydningsfulde afgørelser om foranstaltninger med hensyn til fjorden og dennes omgivelser, at undersøgelsen også berørte interesser, der rakte ud over miljøministeriets ressort, og at det havde været af væsentlig betydning for tilliden mellem samarbejdsparterne indbyrdes og for en hensigtsmæssig gennemførelse af undersøgelsesarbejdet og vurderingen af resultaterne heraf, at arbejdet foregik under strukturerede former. Miljøstyrelsen havde ende-

lig taget i betragtning, at styrelsens deltagelse i undersøgelsesarbejdet havde været udslag af en rådgivningsfunktion, og at det i givet fald kunne blive aktuelt, at styrelsen udøvede beføjelser som klageinstans i forhold til senere trufne afgørelser.

Miljøministeriet henholdt sig i en skrivelse af 13. januar 1982 til styrelsens udtalelse af 23. december 1981.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til miljøministeren:

»Bestemmelsen i grundlovens § 77 har følgende ordlyd:

»Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger kan ingensinde på ny indføres.«

Kernen i beskyttelsen af ytringsfriheden efter denne bestemmelse er af formel karakter. Den kan kort beskrives således, at den sikrer »enhver« adgang til uden forudgående prøvelse, dvs. uden censur, at offentliggøre »sine tanker«. Forbuddet mod censur omfatter enhver form for forudgående prøvelse ved en offentlig myndighed med det formål at afgøre, om offentliggørelse skal tillades eller forbydes. Om prøvelse sker for at afgøre lovligheden af ytringens offentliggørelse eller for at bedømme dens hensigtsmæssighed ud fra ulovbestemte kriterier er uden betydning. Begge dele er omfattet af grundlovens forbud mod censur (og andre forebyggende foranstaltninger).

Det er almindeligt antaget, at den således grundlovssikrede ytringsfrihed også gælder for offentligt ansatte. Der kan derfor ikke, end ikke ved lov, gennemføres en ordning, hvorefter offentligt ansatte tilpligtes at forevise eller på anden måde forud at indhente tilladelse (f.eks. hos styrelsens chef) til en påtænkt offentliggørelse af et indlæg i den offentlige debat - naturligvis bortset fra udtalelser, som fremsættes eller agtes fremsat ikke på egne vegne, men på vegne af den styrelse, hvortil den pågældende offentligt ansatte er knyttet. De retlige spørgsmål, som tilfælde som de sidstnævnte kan give anledning til at rejse, falde udenfor, hvad grundlovsbestemmelsen tager sigte på at regulere.

Baggrunden for min henvendelse til miljøstyrelsen var, at omtalen af sagen i dagspressen måtte efterlade det indtryk, at der her kunne være tale om, at der i forhold til styrelsens medarbejdere var gennemført en censurordning.

Efter min gennemgang af sagens akter må jeg imidlertid lægge til grund, at pålægget i skrivelser af 3. juli 1981 fra miljøstyrelsens direktør - der da

i øvrigt også var stilet til »Miljøstyrelsens havforureningslaboratorium, att. forstander (B)« - tog sigte på at fastsætte begrænsninger i *laboratoriets* adgang til at udtale sig til offentligheden vedrørende Hjarbæk Fjord, og således kun skulle tilægges betydning i forhold til medarbejderne for så vidt angik deres adgang til at udtale sig på laboratoriets (eller miljøstyrelsens) vegne.

Jeg må endvidere forstå, at pålægget i og for sig også blev opfattet således på laboratoriet. Jeg henviser herved navnlig til laboratorieforstanderens redegørelse i skrivelsen af 28. juli 1981 til underdirektøren i miljøstyrelsen. Det fremgår af denne redegørelse, at videreformidling af laboratoriets viden og synspunkter over for offentligheden opfattes som et led i laboratoriets opgaver, bl.a. i den form, at medarbejderne efter anmodning medvirker i Danmarks Radios udsendelser med bidrag til belysning af faglige spørgsmål inden for laboratoriets fagområde. At medarbejdernes medvirken i den aktuelle fjernsynsudsendelse (og i forbindelse hermed udarbejdelsen af artiklen til »Kaskelot«) har været opfattet som et udslag heraf synes at fremgå af den afsluttende bemærkning i redegørelsen, hvorefter »... laboratoriets medarbejdere i den konkrete sag har udført (omend delvis i fritiden og som privatpersoner) et kompetent og kvalificeret stykke arbejde som led i laboratoriets funktion som formidler af faglige miljøinformationer«.

Når pålægget desuagtet gav anledning til skarp indsigelse fra laboratoriets forstander over for miljøstyrelsen, skyldes det formentlig, at man ikke på laboratoriet har bedømt et sådant pålæg som principielt forskelligt fra de forhold, der reguleres af grundlovens § 77.

Det havde vel været ønskeligt, om rækkevidden af pålægget såvel i den her nævnte som i andre henseender havde fundet klarere udtryk i skrivelsen af 3. juli 1981 fra miljøstyrelsens direktør. Jeg må imidlertid forstå, at disse tvivlsspørgsmål blev afklaret under den drøftelse, der fandt sted allerede den 30. juli 1981 mellem direktøren og laboratoriets forstander, og som det fremgår af forstanderens meddelelse af samme dato til medarbejderne, fandt forstanderen, at laboratoriets principielle betænkigheder ikke kunne fastholdes over for pålægget, således som det nu var præciseret.

Jeg finder herefter ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at iværksætte yderligere undersøgelse.

...«