



## Brev til kommunes ansatte om ytringsfrihed

---

*Over for et byråd tilkendegivet nogle bemærkninger om det generelle spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed i anledning af, at kommunens ledergruppe havde udsendt et brev herom til samtlige kommunens ansatte. Udtalt, at det var uheldigt, at brevet kunne skabe en sådan usikkerhed om retstilstanden hos de enkelte medarbejdere, at medarbejderne ville være unødigt tilbageholdende med at deltage i den offentlige debat om lokalpolitiske emner.*

*(J. nr. 1987-141-42).*

På grundlag af presseomtale indhentede jeg den 27. januar 1987 en kopi af et brev, som ledergruppen i Præstø Kommune den 15. januar 1987 havde sendt til medarbejderne i kommunen. Brevet vedrørte de ansattes deltagelse i læserbrevsdebat og i interview omkring aktuelle lokalpolitiske emner. Jeg besluttede herefter at undersøge sagen nærmere af egen drift, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 5. Min undersøgelse i sagen var navnlig rettet mod de spørgsmål af mere almen interesse, som sagen rejste. Med en skrivelse fra byrådet af 4. februar 1987 modtog jeg et eksemplar af brevet til de ansatte »samt - til ombudsmandens vurdering - eksemplere fra dagspressen på læserbreve og kommentarer«. Endvidere vedlagde byrådet en udtalelse af 4. februar 1987 fra ledergruppen til byrådets økonomiudvalg.

Den 18. februar 1987 rettede R. R. Debois henvendelse til mig om sagen. Han havde skrevet et af de læserbreve, som byrådet havde medsendt, og var utilfreds med at være inddraget i sagen, da han ikke var ansat i kommunen.

De eksemplere på læserbreve, som byrådet sendte med sin udtalelse af 4. februar 1987 til mig, vedrørte en beslutning om nedlæggelse af Lundegård Plejehjem, som et flertal i byrådet traf i sommeren 1986. Ved påtegning på læserbrevskopierne var det angivet, at læserbrevene var fra en beskæftigelsesvejleder, en husassistent, en skoleinspektør og fra plejehjemslede-

FOB nr. 87.237

rens ægtefælle, R. R. Debois. Indholdet af læserbrevene var kritisk over for beslutningen om nedlæggelse af plejehjemmet.

Byrådet vedlagde endvidere kopi af en artikel i bladet »Plejhjemslederen« for den 1. januar 1987 med overskriften »Kraftige protester reddede plejehjem«. Ved fremsendelsen til mig fremhævede byrådet plejhjemslederens interviewudtalelser i følgende afsnit i artiklen:

#### *»Billigere*

De fleste politikere i det lokale byråd var ellers overbeviste om, at Lundegård Plejehjem var en dårlig forretning og derfor burde nedlægges.

Værelserne var alt for små. Nogle hævdede, beboerne havde 7 kvm til rådighed. Bygningerne var i elendig forfatning og plejeudgifterne alt for store i forhold til naboplejehjemmene.

- Hele den kritik var spundet over samme læst, men heldigvis fik vi stoppet de usande påstande, siger plejhjemsleder Tove Debois.

De faktiske tal viste noget helt andet. Vi var billigere end andre plejehjem, bygningerne var absolut ikke dårligere end dem, de blev sammenlignet med og værelserne er ikke på 7 kvm.

Det viste sig også, at vi f.eks. havde fire gange flere toiletter end et naboplejehjem, som politikerne ville bevare i stedet for Lundegård, så alt i alt kunne vi nemt tilbagevise kritikken.

Tilbage sidder nu en underlig fornemmelse af at være offer for et politisk spil.

#### *Pengenød*

Politikerne i Præstø var som mange andre kommet i bekneb for penge. Døgnplejen var blevet for dyr og derfor skulle der »ofres« et af de to ældste plejehjem.

- Men vore beboere ønsker slet ikke at bo i eget hjem med tilkoblet døgnpleje, mener Tove Debois. Det eneste alternativ ville for nogle være en psykiatrisk afdeling i Saksøbing.«

Ledergruppens brev af 15. januar 1987 til medarbejderne ved Præstø Kommune indeholdt følgende:

»Der har i den seneste tid været flere eksempler, hvor ansatte ved kommunen har ytret sig gennem læserdebat eller i direkte interviews omkring aktuelle lokalpolitiske emner.

Det at vise interesse for sit arbejdsområde/sin kommune er i sig selv yderst prisværdigt.

Der er imidlertid nogle store MEN'er!

Hvor trækkes for eksempel den grænse, hvor man overskrider de forvaltningsetiske regler?

Hvor er den grænse, hvor man i sin iver for den gode sag er på kanten af tavshedspligten?

Hvornår bidrager man med at give en politisk sag en drejning, der måske ikke er tilsigtet?

Med ovennævnte håber vi at kunne give hver enkelt medarbejder anledning til at overveje, hvorledes pågældende selv ville reagere i en situation, hvor der for eksempel er truffet en politisk beslutning, som medarbejderen synes er forkert.

Skrivelsen er således *ikke* et forsøg på at hindre nogen i at gøre brug af sin ytringsfrihed.

Det er vores opfattelse, at man som kommunalt ansat bør være loyal over for de afgørelser, som et politisk udvalg eller byråd har truffet og arbejde efter de retningslinier, som en sådan afgørelse måtte medføre. I modsat fald ville det efter vores mening kunne betyde, at afgørelsen ikke ville få den effekt, som politikerne ønskede, og det er nu engang politikerne, der bestemmer - det er jo dog *dem*, som befolkningen (vælgerne) har valgt.

Derimod mener vi godt, at en kommunalt ansat kan give sin utilfredshed til kende direkte over for politikerne.«

Brevet var underskrevet på ledergruppens vegne af kommunaldirektøren.

I en artikel om sagen i Præstø Avis for den 21. januar 1987 blev kommunaldirektøren citeret for følgende svar på et spørgsmål om den nærmere anledning til udsendelsen af brevet:

»Der var en debat omkring Klosterbakkeskolen, og så har der været debatten om Lundegård Plejehjem. Derfor har vi givet denne henstilling, der skal opfattes som vores mening ...«

I skrivelse af 28. januar 1987 til ledergruppen udtrykte lærerrådet ved Abildhøjskolen i Præstø Kommune sin »dybeste misbilligelse« af ledergruppens handlemåde. Lærerrådet fandt brevet belastende for fremtidigt samarbejde og opfordrede på det kraftigste ledergruppen til skriftligt at tilbagekalde brevet.

I skrivelse af 29. januar 1987 rettede HK-klubben i Præstø Kommune henvendelse til borgmesteren om sagen. Klubben anførte bl.a.: »Hvornår har HK-personalet været illoyal over for politiske beslutninger? Bestyrelsen er ikke bekendt med noget sådant, så for det gode samarbejdes skyld mener vi at have krav på en undskyldning.«

I skrivelse af 2. februar 1987 rettede personalet ved Klosterbakkeskolen i Præstø henvendelse til ledergruppen om sagen. Personalet fandt ledergruppens handlemåde forkert, da kun ganske få medarbejdere offentligt har udtrykt kritik, og personalet opfordrede ledergruppen til offentligt at tilbagekalde skrivelserne.

Den 4. februar 1987 sendte ledergruppen en kopi af brevet af 15. januar 1987 til økonomiudvalgets orientering. Ledergruppen udtalte herved bl.a. følgende:

» ...

Ledergruppen vil - uanset kompetenceforhold - beklage, at borgmesteren/økonomiudvalget ikke blev forelagt brevet forinden udsendelse. Vi havde ikke forudset, at brevet kunne fortolkes som et »hold kæft« brev. Tværtimod var formålet, at give den enkelte medarbejder en vejledning; en vejledning, som kun kan fortolkes som en fordel for den, der ønsker at ytre sig. Brevet er således udelukkende sendt ud i en positiv mening, netop for at vejlede og eventuelt hjælpe.

Vi er orienteret om, at brevet også er opfattet positivt af mange medarbejdere, men skal beklage, at brevet ikke alle steder er opfattet således.

Ledergruppens vurdering heraf er, at brevet af os selv kunne være markedsført bedre, idet vi finder det meget uheldigt, at kritikken fra såvel få anonyme medarbejdere som fra politisk hold kommer til udtryk i Præstø Avis, inden brevet er foreholdt alle medarbejdere og eventuelt drøftet internt, så uklarheder kunne have været afklaret.

Vi vil i særdeleshed gøre opmærksom på, at borgmesteren er øverste administrative chef for hele personalet, og som sådan er den, man i første omgang burde have henvendt sig til.

Det er ledergruppens helt klare opfattelse, at brevet/forholdene skal drøftes yderligere med personalet og vil i den forbindelse snarest gennem samarbejdsudvalg m.v. forsøge at få misforståelserne ryddet af vejen.

...«

Ledergruppens brev blev drøftet på et møde den 20. februar 1987 mellem samarbejdsudvalgene, personalerepræsentanter og ledergruppen. Om mødets forløb var i et notat fra kommunen anført følgende:

» ...

Fra ledergruppens side blev det præciseret, at hensigten med brevet ikke på nogen måde var at begrænse personalets ytringsfrihed, men udelukkende at henlede personalets opmærksomhed på de overvejelser, der bør gå forud for en eventuel deltagelse i offentlig debat.

Ledergruppen udtrykte, at man ikke ønsker at drage personalets loyalitet i tvivl.

Ledergruppen beklager, at brevet har givet anledning til misforståelser og beklager, at den anvendte fremgangsmåde har kunnet give usikkerhed hos personalet.

Personalet anerkender fuldt ud de regler forvaltningsloven m.v. foreskriver og arbejder efter dem.

...«

I en skrivelse af 20. februar 1987 til Præstø Byråd anmodede jeg byrådet om supplerende oplysninger. Jeg anførte bl.a. følgende:

» ...

Brevet til medarbejderne henviser i indledningen til, at der i den seneste tid har været flere eksempler, hvor ansatte ved kommunen har ytret sig gennem læserdebat eller i direkte interview omkring lokalpolitiske emner. Byrådet har vedlagt skrivelsen af 4. februar 1987 til mig 4 læserbreve fra plejehjemsdebatten i sommeren 1986 samt et interview om sagen med lederen af det pågældende plejehjem, der er offentliggjort i bladet »Plejehjemslederen« for den 1. januar 1987.

Under henvisning hertil anmoder jeg om oplysning om, hvorvidt også en mere aktuel debat - eller andre forhold - har været anledning til beslutningen om udsendelse af brevet til medarbejderne. I givet fald anmoder jeg om at modtage oplysninger herom. Jeg henviser bl.a. til, at kommunaldirektøren i en artikel i Præstø Avis for den 21. januar 1987 er citeret for en udtalelse om, at der også var en debat om Klosterbakkeskolen.

...«

Jeg anmodede endvidere om byrådets eventuelle bemærkninger til skrivelsen fra R. R. Debois, som ikke var ansat i kommunen, og som var utilfreds med at være inddraget i sagen.

I en skrivelse af 12. marts 1987 svarede byrådet mig, at byrådet betragtede sagen som internt afsluttet efter ledergruppens møde med personalet den 20. februar 1987. Byrådet havde ingen bemærkninger til R. R. Debois' brev til mig. Byrådets skrivelse indeholdt intet i anledning af mit spørgsmål om, hvorvidt også en mere aktuel debat - eller andre forhold - havde været anledning til udsendelsen af brevet til medarbejderne.

Efter min gennemgang af sagen udtalte jeg følgende i en skrivelse til byrådet:

»Jeg finder indledningsvis at burde gøre nogle bemærkninger om det generelle spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det centrale spørgsmål er, om der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der efter grundloven gælder for borgerne i almindelighed.

Jeg sigter herved alene til udtalelser, som vedkommende offentligt ansatte fremsætter som privat person - ikke til udtalelser, der fremsættes som led i varetagelse af arbejdsopgaver for det offentlige.

Endvidere ser jeg bort fra de tilfælde, hvor de offentligt ansatte har tavshedspligt med hensyn til bestemte, faktiske oplysninger, som de er blevet bekendt med gennem deres ansættelse i det offentlige. Der foreligger ikke spørgsmål om »røbelse« af sådanne oplysninger i den konkrete sag. Der er således ikke anledning til at komme nærmere ind på forvaltningslovens (og straffelovens) bestemmelser om tavshedspligt.

Det centrale område for mine generelle bemærkninger er offentligt ansattes fremsættelse af personlige meninger og synspunkter i den offentlige debat, f.eks. i form af læserbreve, artikler og interviewudtalelser m.v. Det er naturligvis navnlig udtalelser, som er kritiske i forhold til den myndighed, hvor den pågældende er ansat, som i praksis kan give anledning til konflikter mellem den ansatte og vedkommende myndighed.

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 store antal offentligt ansatte taler afgørende imod, at der skulle gælde almindelige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Sådanne begrænsninger ville være uforenelige med de hensyn, der ligger bag grundlovens bestemmelser om den demokratiske styreform og den herved forudsatte materielle ytringsfrihed.

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, at 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 ressourcespørgsmål 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.

Jeg henviser i øvrigt til Bent Christensens responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, der er gengivet i Juristen for 1980, s. 85 ff.

For så vidt angår *den konkrete sag*, skal jeg bemærke følgende:

Som anledning til udsendelsen af brevet til medarbejderne i Præstø Kommune er der generelt henvist til eksempler på udtalelser fra ansatte i den seneste tids lokalpolitiske, offentlige debat. Brevet kan således give medarbejderne indtryk af, at der i den seneste tids offentlige debat har været eksempler på udtalelser, som ligger i grænseområdet for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Jeg går ud fra, at brevets henvisninger sigter til de af byrådet til mig indsendte eksempler på læserbreve og interviewudtalelser med kritik af beslutningen om at nedlægge Lundegård Plejehjem. Endvidere må jeg - i lyset af byrådets ovennævnte svar af 12. marts 1987 til mig - lægge til grund, at der ikke var en mere aktuel debat (eller andre forhold), som kunne give anledning til beslutningen om udsendelsen af brevet til medarbejderne.



Udtalelserne i de indsendte eksempler er afgivet af plejhjemslederen, en husassistent, en beskæftigelsesvejleder, plejhjemslederens ægtefælle og en skoleinspektør.

Som nævnt ovenfor er det almindeligt antaget, at de begrænsninger, der kan gælde for offentligt ansattes ytringsfrihed, alene sigter til udtalelser, som har forbindelse med vedkommende, offentligt ansattes arbejde.

På denne baggrund er det klart irrelevant at inddrage læserbrevet fra R. R. Debois, der end ikke er ansat i kommunen, men alene ægtefælle til en ansat.

Endvidere er det irrelevant at inddrage læserbrevet fra skoleinspektøren, som jeg må gå ud fra ikke i sit arbejde havde med plejhjemmet at gøre.

For så vidt angår udtalelserne fra de ansatte på plejhjemmet, herunder plejhjemslederen, er der utvivlsomt ikke tale om krænkelse af tavshedspligt med hensyn til bestemte faktiske oplysninger.

Efter min mening falder udtalelserne endvidere klart uden for det område, hvor der i øvrigt kan antages at gælde begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Jeg henviser dels til de ansattes placering i den kommunale organisation og - går jeg ud fra - manglende deltagelse i den pågældende beslutningsproces. For så vidt angår plejhjemslederen, henviser jeg endvidere til, at udtalelserne først blev offentliggjort længe efter, at beslutningen var truffet.

De indsendte eksempler på læserbreve og interviewudtalelser giver således ikke grundlag for en antagelse om, at der i den offentlige debat om lokalpolitiske emner havde været eksempler på udtalelser fra ansatte, som lå i grænseområdet for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Da den indledende formulering i brevet til medarbejderne efter min opfattelse kunne danne grundlag for en sådan antagelse hos modtagerne af brevet, må jeg for så vidt finde formuleringen misvisende.

Med hensyn til brevets indhold bemærker jeg i øvrigt, at brevet alene gør opmærksom på eksistensen af nogle retsregler af betydning for offentligt ansattes ytringsfrihed, men ikke redegør for reglernes indhold. Jeg har i den forbindelse hæftet mig ved, at brevet er udsendt i enslydende form til samtlige medarbejdere, og at der således hverken ved afgrænsninger i modtagerkredsen eller ved formuleringen af brevets indhold er taget hen-

syn til, at begrænsningerne i offentligt ansattes ytringsfrihed er varierende, navnlig afhængig af de pågældende medarbejderes placering i den kommunale organisation og medarbejdernes tjenstlige forhold til den sag, den offentlige debat angår.

På den baggrund kan ledergruppens brev af 15. januar 1987 ikke antages at have opfyldt det angivne formål om at være vejledende om retstilstanden for den enkelte medarbejder. Tværtimod kunne brevet efter min opfattelse skabe en sådan usikkerhed om retstilstanden hos de enkelte medarbejdere, at medarbejderne ville være unødigt tilbageholdende med at deltage i den offentlige debat om lokalpolitiske emner.

Dette må jeg finde uheldigt.

Jeg anmoder byrådet om at gøre ledergruppen og samtlige medarbejdere i kommunen bekendt med min udtalelse.«