



2012-26

## Samtale om ansats loyalitet efter debatindlæg var i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed

*I et debatindlæg havde en kvinde kritiseret, at der på danske museer var mere fokus på oplevelser end på forskning. Hun anførte, at det også gjorde sig gældende for det museum, hvor hun selv var ansat. Umiddelbart efter at debatindlægget var blevet offentliggjort, blev hun indkaldt til en samtale af museets ledelse. Det lå fast, at samtalen drejede sig om hendes loyalitet over for museet.*

*Sagen gav ombudsmanden anledning til at gennemgå, hvornår det er sagligt, at en myndighed retter henvendelse til en ansat på baggrund af den ansattes ytringer. Ombudsmanden mente ikke, at der lå saglige grunde bag, at kvinden blev indkaldt til samtalen. Tværtimod var det ombudsmandens opfattelse, at reaktionen på hendes debatindlæg var egnet til at skabe usikkerhed hos de ansatte med hensyn til deres ret til at ytre sig offentligt. Dette var ifølge ombudsmanden i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden var derfor enig med museet i, at det var beklageligt, at kvinden blev indkaldt til samtalen om sin loyalitet.*

*(Sag nr. 12/02240)*

Ombudsmanden rejste sagen på baggrund af omtale heraf i Politiken.

Det fremgik af en artikel, som avisen bragte den 17. maj 2012, at en medarbejder (A) på et museum (museum X), var blevet indkaldt til en samtale den 15. maj 2012 om sin loyalitet over for museet. A blev indkaldt til samtalen, efter at hun den 14. maj 2012 i et debatindlæg ("Når den gale oplevelsesøkonomi rammer museerne, går det galt") i Politiken havde kritiseret, at der var for stor fokus på oplevelser frem for forskning på danske museer, herunder museum X. Det fremgår af indlægget, at A's kritik tog afsæt i museets strategiplan (...) [betegnelsen for strategiplanen; min tilføjelse].

14. september 2012

Menneskerettigheder

1.5

Ansættelses- og  
arbejdsret

1.9

Statsforfatningsret

3.2

## **Ombudsmandens udtalelse**

"Museum (X) har over for mig den 14. august 2012 bl.a. udtalt følgende:

'Det er museum (X)'s opfattelse, at (A)'s debatindlæg i Politiken den 14. maj 2012 er at betragte som lovlige ytringer, der ikke kan medføre sanktioner for ansættelsesforholdet. Museet skal derfor beklage, at (A) som følge af debatindlægget blev indkaldt til en personlig samtale, der blandt andet drejede sig om hendes loyalitet over for museet.'

Jeg er enig med museum (X) i, at der er grund til at beklage, at (A) blev indkaldt til en samtale om sin loyalitet over for museet i anledning af sine ytringer i debatindlægget. Min opfattelse er nærmere begrundet i det følgende.

### **Om den grundlæggende beskyttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed**

Ytringsfriheden er grundlæggende beskyttet i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. De nærmere regler om offentligt ansattes ytringsfrihed er udviklet i praksis, ikke mindst ombudsmandens praksis.

I betænkning nr. 1472/2006 fremkom Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelere et forslag til vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed (betænkningens bilag 6). På den baggrund udsendte Justitsministeriet vejledning nr. 87 af 14. september 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Vejledningen indeholder en beskrivelse af gældende ret på området med det formål at skabe klarhed om de overordnede regler og principper for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Som det fremgår af vejledningen, er offentligt ansatte – på lige fod med andre borgere – beskyttet af grundlovens og menneskerettighedskonventionens bestemmelser om ytringsfrihed. De kan således på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter, også om emner vedrørende eget arbejdsområde.

I forordet til vejledningen siges det, at den offentlige debat er af afgørende betydning i et demokrati, og at det er vigtigt, at også offentligt ansatte har mulighed for at deltage i debatten. Det er til gavn for samfundet, når offentligt ansatte ytrer sig. Det skyldes bl.a., at de offentligt ansatte – i kraft af den specialviden, som de besidder inden for deres forskellige fagområder – i en række tilfælde vil kunne medvirke til at højne det faglige niveau i den offentlige

debat. Offentligt ansatte vil således bl.a. kunne bidrage med oplysninger om, hvilke praktiske konsekvenser politiske beslutninger har haft eller vil kunne få.

Der gælder nogle få begrænsninger i de offentligt ansattes ret til at udtale sig offentligt om forhold på deres arbejdsplads. F.eks. må offentligt ansatte – som andre borgere – ikke fremsætte ærekrænkende udtalelser. De må heller ikke ytre sig i for grov form eller fremkomme med åbenbart urigtige oplysninger om forhold inden for eget arbejdsområde. Desuden må de ikke ytre sig om oplysninger, der efter lovgivningen er tavshedsbelagte.

Som museum (X) har anført, var (A)'s ytringer lovlige.

### **Reaktioner fra ledelsen/Myndighedens henvendelser til den ansatte**

En lovlig ytring kan ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Det fremgår således af vejledningen om offentligt ansattes ytringsfrihed, at lovlige ytringer ikke kan danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender såkaldte 'negative ledelsesreaktioner'. En lovlig ytring kan derfor ikke i sig selv føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, som f.eks. ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg mv.

Museum (X) har i sin udtalelse af 14. august 2012 også oplyst, at forløbet ikke medførte disciplinære sanktioner for (A).

### **Trussel om afskedigelse?**

Under sagen er der blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt (A) under den personlige samtale den 15. maj 2012 med den tidligere museumsdirektør (B) blev truet med afskedigelse.

Flere af museets medarbejdere sendte den 15. maj 2012, efter at samtalen mellem (A) og (B) havde fundet sted, en e-mail til museets (daværende) ledelse. De skrev bl.a., at (A) under samtalen havde fået advarsler mod at ytre sig mere om emnet, og at ordet fyring var blevet nævnt flere gange under samtalen.

(B) besvarede medarbejdernes henvendelse i en e-mail af samme dato. Han skrev, at der '[u]nder samtalen med (A) (...) hverken [blev] talt om at tildele (A) sanktioner i form af advarsler, tilrettevisninger, fyring eller tilsvarende'.

(A) selv har i et brev af 19. juni 2012 til mig bl.a. anført følgende:

'(B) afviser at have truet mig med fyring. Jeg husker tydeligt de ord, han indledte samtalen med:

'Du har skrevet et debatindlæg. Det synes jeg er uklogt. Der er sikkert vide rammer for, hvad man kan tillade sig som offentligt ansat, men hvis det her var det private erhvervsliv, så er jeg ikke i tvivl om, hvad der ville være sket med dig.' Dernæst sagde han indtil flere gange, at han ikke ville fyre mig, men at jeg måske skulle overveje, om jeg ikke hellere ville arbejde et andet sted, og at han ville bede mig om at opføre mig professionelt og indordne mig under ledelsens beslutninger. Når man mere end tre gange i løbet af en samtale føler behov for at sige: 'Jeg vil ikke fyre dig', ligger der, i mine ører, en slet skjult trussel under ordene.'

Der findes ikke noget skriftligt referat af samtalen mellem (A) og (B) den 15. maj 2012.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare de nærmere omstændigheder for samtalen, herunder hvad (A) og (B) hver især sagde og (direkte eller indirekte) gav udtryk for. Der er tale om et bevisspørgsmål, og ombudsmanden har normalt ikke mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler sager på skriftligt grundlag. Det vil derfor ikke som led i en ombudsmandsundersøgelse endeligt kunne afklares, om (A) under samtalen den 15. maj 2012 direkte eller indirekte blev truet med afskedigelse eller eventuelt opfordret til selv (at overveje) at søge sin afsked.

Situationen er således, at debatindlægget ikke førte til, at (A) *rent faktisk* blev mødt med disciplinære sanktioner, jf. museum (X)'s oplysninger, men at det ikke kan afklares, om (A) på grund af debatindlægget blev *true*t med afskedigelse.

### **Loyalitetserklæring**

Det ligger imidlertid fast, at emnet for samtalen den 15. maj 2012 (bl.a.) var (A)'s loyalitet over for museet. Jeg kan henvise til, at (B) i sin e-mail af 15. maj 2012 oplyste, at han indkaldte (A) til samtalen, fordi han var usikker på hendes loyalitet over for sin arbejdsplads. Han oplyste også, at (A) under samtalen bekræftede sin loyalitet over for sin arbejdsplads.

Derudover har museum (X) i sin udtalelse af 14. august 2012 bl.a. anført følgende om samtalen:

'Museet skal derfor beklage, at (A) som følge af debatindlægget blev indkaldt til en personlig samtale, der blandt andet drejede sig om hendes loyalitet over for museet.'

### **Grænserne for myndighedens henvendelse til den offentligt ansatte**

I 2006 tog ombudsmanden stilling til en sag, der angik et debatindlæg i et dagblad med kritiske kommentarer til sammenlægningen af forsvaret og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Indlægget var skrevet af chefen for en skole under redningsberedskabet.

Efter at indlægget var offentliggjort, udtrykte forsvarsministeren i pressen misbilligelse af indlægget, og han gav udtryk for tvivl om, hvorvidt det var foreneligt med skolechefens fortsatte ansættelse i Forsvarsministeriet. Samme dag bad ministeriet skolechefen om at redegøre for, om ministeriet fortsat kunne have tillid til, at han ville arbejde effektivt og loyalt for gennemførelsen af de politiske aftaler på forsvarsområdet.

Ombudsmandens udtalelse om sagen er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, side 128\*. Ombudsmanden udtalte bl.a., at en myndighed skal have et sagligt hensyn at varetage for at rette henvendelse til en borger, herunder en ansat, og at der er grund til at fremhæve dette krav i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed:

'Som nævnt er forvaltningsmyndighederne undergivet et krav om at de udelukkende må varetage saglige hensyn. Dette krav gælder ikke kun når en forvaltningsmyndighed træffer en afgørelse over for en borger, men for hele den virksomhed som en forvaltningsmyndighed udøver. Kravet om saglighed er lovfæstet i § 5 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger). Bestemmelsen indebærer at de oplysninger der behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end nødvendigt i forhold til formålet. I forlængelse heraf må det antages at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger hvis det sker for at varetage et sagligt hensyn. I de fleste typer af sager har dette forhold formentlig ringe praktisk betydning, og der kan ikke stilles vidtgående krav til myndighederne på dette grundlag. Men i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed er der grund til at fremhæve kravet om at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger hvis det sker for at varetage et sagligt formål. Det må således antages at der er nogle offentligt ansatte som holder sig tilbage fra at deltage i den offentlige debat fordi de frygter at det får negative konsekvenser for dem personligt. Jeg henviser til betænkning nr. 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelsen, s. 161 ff. For at modvirke denne frygt bør en myndighed ikke henvende sig til en ansat der har fremsat offentlige udtalelser som er kritiske over for myndigheden, medmindre det kan påvises at myndigheden varetager et sagligt formål. Desuden bør henvendelsen udformes på en måde så der ikke er risiko for at den bliver opfattet som forsøg på påtryk over for den ansatte.'

Ombudsmanden nævnte i udtalelsen, at det kan være et sagligt formål, at myndigheden retter henvendelse til den ansatte for at håndhæve de regler,

som begrænser den ansattes ret til at fremsætte ytringer offentligt. Det gælder især reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og reglerne om tavshedspligt. Hvis myndigheden således har en formodning om, at disse regler er blevet overtrådt, og at der derfor skal iværksættes disciplinære sanktioner over for den ansatte, kan det være nødvendigt at rette henvendelse til den ansatte for at vurdere, om der er tilstrækkeligt grundlag for en sådan sanktion.

Ombudsmanden nævner også, at det er sagligt, hvis myndigheden retter henvendelse til den ansatte for at sikre, at myndigheden varetager sine opgaver bedst muligt. Myndigheden kan således bede den ansatte om at uddybe sine synspunkter med henblik på myndighedens overvejelser om, hvorvidt man skal ændre de dispositioner, som den ansatte har udtalt sig om. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at en myndighed efter hans opfattelse, når en af dens ansatte fremsætter en mere grundlæggende kritik af dens dispositioner, bør overveje at bede den ansatte om at uddybe sine synspunkter, i hvert fald i tilfælde hvor disse ikke hidtil har været myndigheden bekendt. Ombudsmanden henviste til, at det er et grundlæggende hensyn bag reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, at det ofte er de offentligt ansatte, som har den største viden og indsigt inden for deres eget arbejdsområde, og at de derfor har et særligt grundlag for at deltage i den offentlige debat.

Efter de foreliggende oplysninger mener jeg ikke, at der lå saglige grunde bag, at (A) blev indkaldt til samtalen den 15. maj 2012. Det er tværtimod min opfattelse, at reaktionen på (A)'s debatindlæg var egnet til at skabe usikkerhed hos de ansatte med hensyn til deres ret til offentligt at ytre sig, herunder give udtryk for bl.a. deres holdning til museets strategiplan (som det fremgår, at mange af museets ansatte er bekymrede for).

Jeg henviser i den forbindelse til e-mailen af 15. maj 2012 fra flere af museets medarbejdere til den daværende ledelse. Medarbejderne skrev i e-mailen, at de delte (A)'s bekymring for den kurs, der var lagt med ledelsens strategi (...) [betegnelsen for strategien; min tilføjelse]. At skabe en sådan usikkerhed er efter min opfattelse i strid med hensynene bag reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed og følgende anbefaling i Justitsministeriets vejledning:

'[D]ebat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er både legitimt og velset, at man viser interesse for og debatterer arbejdspladsens forhold. Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de trufne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.

Det kan derfor anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.'

På den baggrund er jeg enig med museum (X) i, at det er beklageligt, at (A) blev indkaldt til samtalen om sin loyalitet. Dette var efter min opfattelse i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

..."

NOTE: (\*) FOB 2006, s. 128.