



FOB 04.525

## Fremlæggelse af folder i venteværelse på hospital

*En patientforening klagede til ombudsmanden over at en klinik på Rigshospitalet havde afslået foreningens ønske om at lægge en folder frem i klinikkens venteværelse.*

*Ombudsmanden var ikke enig med Rigshospitalet og Hovedstadens Sygehusfællesskab i at vurderingen af sagen kunne foretages udelukkende på grundlag af anstaltsbeføjelser og hensynet til patientbehandlingen. Ombudsmanden kritiserede således at Rigshospitalet og Hovedstadens Sygehusfællesskab ikke havde inddraget hensynet til foreningens ret til ytringsfrihed. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis og henstillede at Rigshospitalet genoptog behandlingen af sagen.*

*(J.nr. 2002-3533-429).*

Foreningen A anmodede Rigshospitalet, Sexologisk Klinik om at fremlægge foreningens folder i klinikkens venteværelse. I brev af 20. marts 2002 afslog klinikken at fremlægge foreningens folder. I afslaget var det alene anført at klinikken altid tog individuel stilling til anmodninger om placering af informationsmateriale i venteværelset, og at foreningens folder ikke ville blive fremlagt. I brev af 1. maj 2002 bad foreningen på ny om at folderen måtte blive fremlagt i klinikkens venteværelse. Foreningen anførte bl.a. at den havde forstået at det tidligere afslag var begrundet i at det ikke fremgik af folderen at denne var udarbejdet af foreningen, og at klinikken derfor havde ment at folderen ville kunne blive opfattet som informationsmateriale udarbejdet af klinikken. Foreningen havde nu ændret folderen således at det klart fremgik at denne var udarbejdet af foreningen.

Den 22. maj 2002 klagede foreningen til Rigshospitalets direktion over at foreningen ikke havde opnået tilladelse til at fremlægge sin folder på klinikken. Jeg har forstået den efterfølgende brevveksling i sagen sådan at foreningen havde modtaget et mundtligt afslag på sin anmodning af 1. maj 2002.

Den 18. juni 2002 svarede Rigshospitalets direktion således på klagen af 22. maj 2002:

“... ”

Der er til brug for sagens behandling indhentet en udtalelse fra Rigshospitalets Neurocenter.

...

Rigshospitalet er i henhold til almindelige lighedssætninger forpligtet til at behandle alle ligeartede tilfælde ens. Rigshospitalet har imidlertid en ret til, som led i driften, at regulere adgangsforholdene til institutionen herunder fy-

FOB 04.525

Forvaltningsret 123.1 -  
123.2 - 123.3

sisk tilstedeværelse, skriftligt materiale m.v., forudsat reguleringen er sagligt begrundet.

Af den indhentede udtalelse fra Rigshospitalets Neurocenter fremgår, at De har ønsket materialet fremlagt i Sexologisk Kliniks venteværelse, som er i strid med den behandlingsmetode, som anvendes på Rigshospitalet. Det kan oplyses, at Rigshospitalets behandlingsmetode er i overensstemmelse med internationalt gældende retningslinier (Harry Benjamin Kriterierne - vedlagt i kopi).

Det er skønnet, at Deres patientpjece kan påvirke patientgruppen negativt, og dermed vanskeliggøre behandlingen af den omhandlede patientgruppe.

På denne baggrund har Rigshospitalet vurderet, at materialet fra patientforeningen (A) ikke skal fremlægges i venteværelset på Sexologisk Klinik.

...

Rigshospitalets Direktion skal afslutningsvis beklage, hvis De har følt Dem forskelsbehandlet i forhold til andre patientforeninger.”

Foreningen A skrev i brev af 6. juli 2002 til Rigshospitalets Direktion at foreningen mente at afslaget på at fremlægge folderen var et brud på foreningens ytringsfrihed. Foreningen anførte videre at foreningen på et fællesmøde mellem patientgrupper og personale afholdt den 29. april 2002 af en overlæge på klinikken blev lovet at folderen kunne fremlægges hvis denne blev udarbejdet på en sådan måde at det klart fremgik at den gav udtryk for foreningens - og ikke klinikkens - holdning.

I et svar herpå af 26. juli 2002 anførte Rigshospitalets direktion bl.a. følgende:

“Deres patientforeningspjece er imidlertid blevet anset for at vanskeliggøre behandlingen af Rigshospitalets Sexologiske Kliniks patienter samt skønnet at stride med den behandlingsmetode, som anvendes på Rigshospitalet.

Dette er ikke at anse for en krænkelse af Deres ytringsfrihed, idet Rigshospitalet har en ret til at regulere adgangsforholdene til institutionen, hvis reguleringen er sagligt begrundet.”

Foreningen klagede i brev af 3. august 2002 til mig over Rigshospitalets afslag på at give tilladelse til fremlæggelse af foreningens folder i klinikkens venteværelse. Foreningen henviste i sin klage til at tendensen i det offentlige behandlingssystem går mod mere åbenhed, og at det som følge heraf bl.a. må accepteres at der sættes spørgsmålstegn ved den behandling som tilbydes. Foreningen anførte videre bl.a. følgende:

“Pjecen, som vi ønsker fremlagt, er ikke meget kritisk eller sviner Sexologisk Klinik til på nogen måde, men er lidt kritisk lige præcis i forhold til kvinde-til-mand AD'er. Vi skriver, vi ønsker

‘at fjerne Rigshospitalets dominans overfor KtM'er. En genetisk lidelse bør behandles kirurgisk og hormonelt og kan ikke behandles på en sexologisk klinik.’

‘... eftersom defekten intet har at gøre med sexualitet, virker ordet misvisende og giver associationer til at det skulle være en sexuel tilbøjelighed, hvilket det ikke er.’

At der ikke er tale om en seksuel tilbøjelighed er Sexologisk Klinik givet vis enige med os i, men jo nok ikke i det øvrige, vi skriver.

Det andet kritikpunkt - som retter sig mod Sexologisk Klinik - vi fremfører i pjecen er følgende:

'... behandlingen skal foretages af endokrinologer, urologer og plastikkirurger. Gynækologer har ikke indsigt i KtM'ers hormonbehandling, og kan ikke gøre det ud for de to førstnævnte eksperter, som det er tilfældet i dag.'

De øvrige punkter, som anføres i pjecen henhørende under formålsparagrafen for (A), er

- at sikre retssikkerheden og arbejde for en lovgivning på området,
- at oplyse om, at hormonbehandling kan gives af egen praktiserende læge,
- at arbejde for, at KtM AD'er (som nogle steder i udlandet) tilbydes en phalloplastik operation (tildannelse af penis) på et sted, hvor der er erfaring hermed.

Den pågældende overlæge på plastikkirurgisk afdeling har endnu ikke foretaget en sådan phalloplastik operation, og vi KtM AD'er er derfor forståelig nok ret nervøse over dette, og vil helst opereres i udlandet.

Samlet set mener vi, at der i vores konkrete tilfælde er tale om kompetente og yderst sobre indlæg i en pæn pjece.

Ud fra en juridisk synsvinkel vil vi fremføre, at det forvaltningsretligt ikke kan være et sagligt hensyn, at en del af indholdet i pjecen er lidt kritiske ytringer. Vi står helt uforstående overfor både Sexologisk Klinik og Direktionens holdning om ikke at ville tillade at pjecen fremlægges.

...

Rigshospitalet er en offentlig myndighed og skal derfor respektere ytringsfriheden, som også gælder - og ikke mindst - for minoritetsgrupper. Det er en grundlovsfastsat ret og en menneskeret.

...

For så vidt angår individets interesser, kan det anføres, at vi i (A) ikke har mulighed for at sætte pjecen op i den nærliggende Brugsen eller Netto. Patienterne er spredt over hele landet, og det eneste sted, hvor det vil være muligt og relevant for os at nå og informere den pågældende målgruppe, er på Sexologisk Klinik.

..."

Den 13. august 2002 sendte jeg A's klage videre til Direktionen for Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) som en klage fra foreningen over Rigshospitalets afslag på tilladelse til at fremlægge foreningens folder. I anledning heraf indhentede H:S en udtalelse af 9. september 2002 fra Rigshospitalet hvori bl.a. følgende anførtes:

"En saglig begrundelse for regulering af skriftligt materiales adgang til hospitalet vil bl.a. være, at materialet ikke har relevans for den adresserede patientgruppe, at materialet ikke har interesse for den adresserede patientgruppe, at informationen ikke er korrekt, at hospitalet ikke kan indestå for materialet osv.

Rigshospitalets Direktion har på baggrund af en gennemgang af Patientforeningen (A)'s patientpjece vurderet, at patientforeningens pjece ikke skal fremlægges i Rigshospitalets sexologiske kliniks venteværelse.

Rigshospitalets Direktion har vurderet, at Patientforeningen (A)'s pjece kan have en negativ indvirkning på den adresserede patientgruppe. En indvirkning, der vil kunne besværliggøre behandlingen af de patienter, der ønsker at blive behandlet på Sexologisk Klinik, Rigshospitalet, for transseksualitet.

Dette skyldes, at det fremgår af Patientforeningen (A)'s pjece, at patientforeningen anser transseksualitet for at være en genetisk lidelse, der kun bør

behandles kirurgisk og hormonelt. En opfattelse Rigshospitalet ikke fuldt ud kan tiltræde.

Rigshospitalet anser ikke transseksualitet for udelukkende at kunne behandles kirurgisk og hormonelt. Rigshospitalet behandler transseksualitet indenfor rammerne af de medicinske og etiske retningslinier, som er opstillet i de internationalt anerkendte Harry Benjamin kriterier.

Rigshospitalet kan således ikke udelukkende behandle Rigshospitalets Sexologiske Kliniks patienter med den behandlingsmetode, som står beskrevet i Patientforeningen (A)'s patientpjece.

Rigshospitalet kan ydermere ikke indestå for Patientforeningen A's pjeces øvrige indhold bl.a., 'at fjerne Rigshospitalets Sexologiske Kliniks dominans overfor KtM-Ad'er.'

Rigshospitalets Direktion mener på baggrund af ovenstående at have været berettiget til at afvise, at Patientforeningen (A) skulle have adgang til at fremlægge dets patientpjece i Sexologisk Klinik, Rigshospitalets, venteværelse. En afvisning der ikke, efter Rigshospitalets Direktions opfattelse, kan anses for at være en krænkelse af Patientforeningen (A)'s ytringsfrihed, idet Rigshospitalet har en ret til at regulere, hvilket materiale, der skal ligge fremme på hospitalets klinikker. En regulering, der bl.a. foretages på baggrund af en vurdering af materialets indhold."

H:S besvarede foreningens klage i brev af 30. september 2002 hvori bl.a. følgende er anført:

"Det er H:S Direktionens opfattelse, at venteværelserne ikke har som sit formål at forestå formidling af synspunkter i almindelighed til patienterne. Der kan efter H:S Direktionens opfattelse således ikke stilles krav om, at hospitalernes venteværelser skal bistå med distribution af synspunkter af enhver art.

Foreningen (A) hævder, at venteværelset i Rigshospitalets sexologiske klinik skulle være foreningens eneste mulighed for at nå målgruppen for foreningens synspunkter. Denne påstand giver efter H:S Direktionens opfattelse ikke foreningen en ret til at kræve sin pjece fremlagt i venteværelset i Rigshospitalets sexologiske klinik.

For så vidt angår Rigshospitalets begrundelse for ikke at imødekomme foreningens ønske om fremlæggelse af pjecen, skal H:S Direktionen bemærke, at det næppe kan undgås, at skriftligt informationsmateriale fra en patientforening om et sygdomsområde i et vist omfang bliver et supplement til den information, som sundhedspersonalet har pligt til at give patienterne om deres sygdom og behandlingsmuligheder. Selvom afdelingerne ikke har ansvar for indholdet af informationsmateriale, må en afdeling på denne baggrund alligevel være berettiget til at fravælge informationsmateriale, der på afgørende vis anfægter den behandling, der tilbydes fra afdelingen.

Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet er ansvarlig for driften af hospitalet. Det er H:S Direktionens opfattelse, at Hospitalsdirektionen ud fra en anstaltsbetragtning er berettiget til som led i driften at regulere hvilket skriftligt materiale, der skal ligge fremme i hospitalets venteværelser.

Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet har ved sin vurdering af pjecen fundet, at pjecen kan have en negativ indvirkning på den adresserede patientgruppe og besværliggøre behandlingen af de patienter, der ønsker at blive behandlet for transseksualitet i hospitalets sexologiske klinik. Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet har således fundet, at hensynet til patientbehandlingen skal veje tungere end foreningens ønske om fremlæggelse af pjecen i venteværelset i klinikken.

H:S Direktionen er enig med Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet.”

I brev af 27. oktober 2002 klagede foreningen på ny til mig over afslaget fra Rigshospitalet og H:S. Foreningen gentog sine synspunkter angivet i klagen af 3. august 2002 og fremkom med bemærkninger til H:S' brev af 30. september 2002.

I anledning af foreningens klage modtog jeg udtalelser af 18. december 2002 og 6. januar 2003 fra henholdsvis Rigshospitalet og H:S Direktionen. Rigshospitalet anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

“Det skal, på baggrund af spørgsmål fra Folketingets Ombudsmand, oplyses, at Sexologisk Klinik, Rigshospitalet, har informationsmaterialet 'Organdonor', 'Tag stilling til obduktion' og 'Fakta om alkohol' liggende i klinikens venteværelse. Der ligger ikke i klinikens venteværelse informationsmateriale eller patientfoldere fra patientforeninger.

Patientforeningen (A) anfører i dens klage til Folketingets Ombudsmand, at 'det eneste sted, hvor det vil være muligt og relevant for os at nå og informere den pågældende målgruppe, er på Sexologisk Klinik.'

Rigshospitalets direktion har ikke taget dette synspunkt i betragtning, da direktionen traf beslutning om ikke at ville fremlægge (A)'s folder i Sexologisk Kliniks venteværelse den 18. juni d.å. og den 26. juli d.å.

Rigshospitalets direktion vurderer, at (A) har andre muligheder for at komme i kontakt med den omhandlede patientgruppe. En kontakt der vil kunne skabes gennem andre medier og institutioner f.eks. aviser og øvrige dagblade, (A)'s hjemmeside og andre hjemmesider på internettet, biblioteker, telefonrådgivningslinier m.v.”

H:S Direktionen anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

“Til spørgsmålet om med hvilken vægt foreningens påstand om, at Rigshospitalets sexologiske klinik er foreningens eneste mulighed for at nå foreningens målgruppe, har indgået i afvejningen af, om pjecen skulle fremlægges, oplyser Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet, at dette synspunkt ikke har været inddraget i beslutningen om ikke at ville fremlægge pjecen i klinikens venteværelse.

Hospitalsdirektionen vurderer, at foreningen (A) har andre muligheder for at komme i kontakt med den pågældende patientgruppe. En kontakt der vil kunne skabes gennem andre medier og institutioner f.eks. aviser og øvrige dagblade, (A)'s hjemmeside og andre hjemmesider på Internettet, biblioteker, telefonrådgivningslinier m.v.

Som det fremgår, har Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet således ikke fundet, at påstanden om, at sexologisk klinik er foreningens eneste mulighed for at nå foreningens målgruppe, skulle indgå i afvejningen af hensyn ved afgørelsen af spørgsmålet om fremlæggelsen af pjecen. Der henvises til de mange andre muligheder, der findes til udbredelse af synspunkter.

H:S Direktionen har i brev af 30. september 2002 til foreningen (A) anført, at venteværelserne ikke har som sit formål at forestå formidling af synspunkter i almindelighed til patienterne. Endvidere at påstanden om, at venteværelset i sexologisk klinik skulle være foreningens eneste mulighed for at nå målgruppen for foreningens synspunkter ikke giver foreningen en ret til at kræve sin pjece fremlagt i venteværelset i sexologisk klinik.

Når der henses til, at foreningen har en flæthed af andre let tilgængelige muligheder for at nå målgruppen for foreningens synspunkter, herunder ikke mindst gennem foreningens egen hjemmeside, (...), har det efter H:S Direkti-

onens opfattelse desuden ikke været relevant at inddrage hensynet til ytringsfriheden ved afgørelsen af spørgsmålet om fremlæggelse af foreningens pjecce i venteværelset i Rigshospitalets sexologiske klinik.

For så vidt angår begrundelsen for afgørelsen, skal H:S Direktionen henvise til, at Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet ved sin vurdering af pjecen har fundet, at pjecen kan have en negativ indvirkning på den adresserede patientgruppe og besværliggøre behandlingen af de patienter, der ønsker at blive behandlet for transseksualitet i hospitalets sexologiske klinik. Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet har således fundet, at hensynet til patientbehandlingen skal veje tungere end foreningens ønske om fremlæggelse af pjecen i venteværelset i klinikken.

...

Det er H:S Direktionens opfattelse, at hensynet til patientbehandlingen er et sagligt hensyn. H:S Direktionen har ikke fundet anledning til at anfægte det konkrete skøn, som Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet har foretaget i forbindelse med sin afgørelse af sagen.”

Ved brev af 10. januar 2003 sendte jeg udtalelserne til foreningen med henblik på at foreningen kunne fremkomme med sine bemærkninger, hvilket foreningen gjorde ved brev af 20. januar 2003. Foreningen anførte heri bl.a. følgende:

“A skal anføre at vores målgruppe ikke primært kan nås via andre tilgængelige medier, såsom Internet, aviser, biblioteker, TV, telefonrådgivning m.fl., men at samtlige medlemmer af målgruppen kommer på Sexologisk Klinik, fordi Sexologisk Klinik er det eneste sted i Danmark der modtager patienter med diagnosen Gender Dysforia.

Det er ikke korrekt at Rigshospitalets direktion i svar til Folketingets Ombudsmand hævder at andre foreningers pjeccer ikke er fremlagt i klinikkens venteværelse.

Ifølge skriftligt udsagn fra foreningen (B) har denne forening haft deres pjecce fremlagt siden 1999. En anden forening, (C), har ligeledes haft deres pjecce liggende fremme.

Vi kan oplyse at Sexologisk Klinik umiddelbart efter (A) har indgivet klage til Folketingets Ombudsmand over klinikkens vægring imod fremlæggelse af (A)'s pjecce har fjernet foreningen (B)'s pjecce (...).”

I brev af 30. januar 2003 bad jeg H:S Direktionen og Rigshospitalet om bemærkninger til det som A havde anført i foreningens brev af 20. januar 2003. Rigshospitalet anførte i udtalelse af 13. februar 2003 bl.a. følgende:

“Hertil skal Rigshospitalet bemærke, at Rigshospitalet ikke i forbindelse med Patientforeningen (A)'s klage til Folketingets Ombudsmand har fjernet pjeccer fra patientforeninger fra venteværelset i Rigshospitalets sexologiske klinik.

Det kan for god ordens skyld oplyses, at Rigshospitalets sexologiske klinik ikke siden foråret 2002 har haft pjeccer fra patientforeninger liggende i venteværelset.”

H:S Direktionen henviste i sin udtalelse af 10. marts 2003 til sine tidligere udtalelser og afgørelser i sagen og til Rigshospitalets udtalelse af 13. februar 2003. Den 14. marts 2003 sendte jeg udtalelserne af 13. februar 2003 og 10. marts 2003 fra henholdsvis Rigshospitalet og H:S til foreningens orientering. I brev af 19. marts 2003 fremkom foreningen med indsigelser mod Rigshospitalets opfattelse af at pjecen kunne have en negativ indvirkning på patientgruppen, idet foreningen ikke mener at det er muligt at behandle transsexualitet i

Sexologisk Kliniks regi da dette kræver kirurgisk og hormonel behandling således som det fremgår af pjecen. Foreningen mener netop derfor at det er berettiget at fremlægge pjecen i venteværelset.

I en udtalelse til A den 31. august 2004 anførte jeg følgende:

#### **Ombudsmandens udtalelse**

“Min undersøgelse af sagen retter sig mod Rigshospitalets afgørelse af 18. juni 2002 og H:S Direktionens afgørelse af 30. september 2002.

#### **Det retlige bedømmelsesgrundlag**

Afgørelsen er truffet på grundlag af anstaltsbeføjelser.

Anstaltsbeføjelser antages at give ledelsen af en offentlig institution beføjelse til at træffe generelle eller konkrete beslutninger om forholdet mellem institutionen og dens brugere. Beføjelsen omfatter ordensmæssige forhold i vid forstand såsom brugerens adfærd under opholdet, besøgstid, udsmykning, udnyttelse af bygninger og inventar. Det følger af legalitetsprincippet at beføjelsen skal udnyttes med respekt for loven, herunder grundloven, den europæiske menneskerettighedskonvention, almindelige offentligretlige grundsætninger samt skrevne regler i øvrigt med lovs kraft.

Inden for denne ramme har ledelsen en skønsmæssigt præget beføjelse til at træffe afgørelser, blandt andet om indretning og udnyttelse af venteværelser på en offentlig behandlingsinstitution.

Udgangspunktet er at ledelsen i denne henseende er forholdsvis frit stillet med hensyn til at fastsætte regler for hvem der kan opholde sig i et sådant venterum, tidspunkterne herfor, rummets indretning og brug, herunder om og i bekræftende fald hvilket materiale der lægges frem for de ventende. Det er således ledelsen der som udgangspunkt bestemmer om og i bekræftende fald hvilke blade, magasiner, hæfter, rapporter mv. der er til rådighed, og i den forbindelse om materialet skal være til rådighed som adspredelse for ventende personer, eller om der lægges vægt på egentlig målrettet informationsformidling. Er der tale om fremlæggelse af materiale blot med henblik på at fordrive ventetiden, må den retlige ramme anses for at være særlig vid. Har ledelsen besluttet sig for at købe og lægge et ugeblad eller en avis frem, kan der eksempelvis ikke anses at være pligt for ledelsen til at leve op til et alsidighedsprincip.

Ledelsen står dog i retlig henseende ikke fuldstændig frit idet beføjelsen som anført må udøves med respekt for overordnede retlige rammer. I denne forbindelse kommer især grundlovens § 77 og menneskerettighedskonventionens artikel 10 i betragtning. Bestemmelserne har følgende indhold:

Grundloven:

‘§ 77. Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres.’

Den europæiske menneskerettighedskonvention:

‘Artikel 10

Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden ind-

blanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

*Stk. 2.* Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.'

Grundlovens § 77 omfatter efter sit indhold ikke spørgsmålet om en anstaltsledelse har pligt til at udnytte anstaltsbeføjelserne til at fremme yttringsfriheden eller informationsfriheden. Det er imidlertid fast antaget at de overordnede retlige ideer der ligger bag menneskerettighederne, herunder grundlovens § 77 og menneskerettighedskonventionens artikel 10, både kan og skal indgå som kriterier i offentlige myndigheders overvejelser i forbindelse med udøvelsen af skønsmæssige beføjelser. Det antages endvidere at hensynet til den beskyttelsesinteresse der ligger bag bestemmelserne, skal indgå i den konkrete vurdering med betydelig vægt, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret 2. udgave (2002), s. 347 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret (1997), s. 151 og 180.

Dette betyder at ved afgørelsen af om et venteværelse skal benyttes til informationsformidling, skal hensynet til yttringsog informationsfriheden indgå og tillægges vægt. Som anført ovenfor må de retlige rammer anses for forholdsvis vide idet andre hensyn såsom hensynet til institutionens økonomiske drift, ønsket om at sikre optimal behandling af patienterne og hensynet til at opretholde ro og orden også lovligt vil kunne inddrages i afvejningen og eventuelt føre til et andet resultat.

For så vidt ledelsen lovligt har besluttet at et venterum ikke skal benyttes til informationsformidling, opstår der efter min mening ikke retlige problemer i forbindelse med at en anmodning fra private organisationer eller enkeltpersoner om at fremlægge materiale som følge heraf afslås. Et sådant afslag er blot et konkret udtryk for den generelle beslutning om rummets og inventarets anvendelse.

Har ledelsen derimod besluttet sig for at anvende et venteværelse til oplysningsformål, eller har der udviklet sig en praksis hvorefter venteværelset har fået karakter af at være et forum for udveksling eller formidling af oplysninger til og mellem rummets brugere, ændrer den retlige situation sig efter min mening væsentligt. I dette sidste tilfælde må udgangspunktet være at et afslag på at få fremlagt materiale som indholdsmæssigt og ernemæssigt er relevant for den oplysningsformidling der finder sted, må betegnes som et indgreb i ansøgerens yttringsfrihed. Denne opfattelse kan støttes direkte på artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention og følger desuden efter min mening af den almindelige ulovbestemte lighedsgrundsætning hvorefter i alt væsentligt ensartede sager skal behandles lige.

Et sådant afslag må derfor, for at være lovligt, være 'nødvendigt i et demokratisk samfund' til beskyttelse af de interesser der er omtalt i stk. 2 i artikel 10 i menneskerettighedskonventionen. I dom af 19. december 1994 i Sagen Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Austria anså Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at det



østrigske forsvarsministeriums afslag på gratis at distribuere et blad der forholdt sig kritisk og satirisk til militæret, var et indgreb i ytringsfriheden, fordi ministeriet distribuerede andre blade om militære forhold. Indgrebet, som var begrundet i frygten for at mandstugten og kampmoralen skulle forringes, ansås for uproportionalt og dermed i strid med artikel 10. Se også Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. juni 2001 i sagen V g T Verein gegen Tierfabriken v. Schweiz.

I den nævnte dom fra Østrig anførte domstolen bl.a.:

‘27.

...

In the present case the authorities effected themselves and at their own expense the distribution on a regular basis of military periodicals published by various associations, by sending them out with their official publications. Whatever the legal status of this arrangement, such a practice was bound to have an influence on the level of information imparted to the members of the armed forces and, accordingly, engaged the responsibility of the present State under Article 10.

...

The Court notes further that, according to the case file, of all the periodicals for servicemen, only der Igel was not allowed access to this type of distribution (see paragraph 8 above). The VDSÖ could therefore reasonably claim that this situation should be remedied. It follows that the Minister for Defence's rejection of its request was an interference with the exercise of its right to impart information and ideas.

2. Whether the interference was justified

28. The interference in issue infringed Article 10 if it was not ‘prescribed by law’, if it did not pursue one or more of the legitimate aims referred to in paragraph 2 of that Article or if it was not ‘necessary in a democratic society’ in order to attain such aims.

...

(c) Was the interference ‘necessary in a democratic society’?

33. The VDSÖ denied that the refusal of its request had been necessary. It had been motivated solely by the desire to prevent a current of opinion regarded by the authorities as hostile to the army from being spread among the troops by the distribution of der Igel. Yet, the applicant association maintained, the Government were gradually implementing most of the reforms proposed by the magazine, such as the reduction of curfew restrictions, the introduction of a five-day week, pay increases and free public transport. The journal could not therefore be seen as a genuine threat.

34. The Commission in substance accepted the first applicant's view. It noted that der Igel contained no incitement to violence, to disobedience or to break the rules; at the very most it provided information on complaints and appeals procedures.

35. According to the Government, the magazine sought to undermine the effectiveness of the army and of the country's system of defence. Its distribution had been particularly undesirable because at the material time, when the cold war had still been in progress, there had been a certain amount of friction in the Schwarzenberg barracks. This situation, which

was comparable to that found to exist in the case of Engel and Others (cited above, p. 42, para. 101), had arisen because of unrest among the servicemen as a result of various deliberately provocative actions (see paragraph 9 above), carried out by Mr Gubi, an active member of the VDSÖ.

Confronted with this situation, the Minister for Defence had even shown restraint as he had merely refused to allow the army to assist in the distribution of *der Igel*. This measure had been necessary in order to maintain discipline, but it had not prevented the applicant association from making the publication available to the soldiers through any other means. They could for instance receive it through the post and no restrictions were placed on their freedom to read it in the barracks. In short, the authorities had not overstepped their margin of appreciation, which was necessarily wider in this area because they alone were in a position to assess with full knowledge of all the circumstances, in a given situation, the specific duties and responsibilities of members of the armed forces.

36. The Court reiterates that freedom of expression is also applicable to 'information' or 'ideas' that offend, shock or disturb the State or any section of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no 'democratic society' (see, *inter alia*, the *Observer and Guardian v. the United Kingdom* judgment of 26 November 1991, Series A no. 216, p. 30, para. 59, and the *Castells v. Spain* judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, p. 22, para. 42).

The same is true when the persons concerned are servicemen, because Article 10 applies to them just as it does to other persons within the jurisdiction of the Contracting States. However, the proper functioning of an army is hardly imaginable without legal rules designed to prevent servicemen from undermining military discipline, for example by writings (see the *Engel and Others* judgment, cited above, p. 41, para. 100, and the *Hadjianastassiou* judgment, cited above, p. 17, para. 39).

37. The Court observes that at the material time the army distributed free of charge in all the country's barracks its own publications and those of private associations of soldiers. It appears that only *der Igel* was denied this facility, which undoubtedly reduced considerably its chances of increasing its readership among service personnel. The fact that the VDSÖ retained the possibility of sending its journal to subscribers could not offset such a handicap. It could therefore only have been justified by imperative necessities since exceptions to the freedom of expression must be interpreted narrowly (see the *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1) judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 41, para. 65).

38. The Government sought support for their argument from the content of *der Igel*. The periodical, which was critical and satirical, had represented a threat to discipline and to the effectiveness of the army.

It is the Court's opinion that such an assertion must be illustrated and substantiated by specific examples. None of the issues of *der Igel* submitted in evidence recommend disobedience or violence, or even question the usefulness of the army. Admittedly, most of the issues set out complaints, put forward proposals for reforms or encourage the readers to institute legal complaints or appeals proceedings. However, despite their often polemical tenor, it does not appear that they overstepped the bounds of what is permissible in the context of a mere discussion of ide-

as, which must be tolerated in the army of a democratic State just as it must be in the society that such an army serves.

39. The Government also cited friction in the Schwarzenberg barracks, for which, they claimed, the publications of the applicant association and Mr Gubi's activities were essentially responsible (see paragraph 9 above). This situation had led to a large number of complaints from the conscripts.

In the Court's view, this situation, peculiar to a single barracks, was not sufficiently serious to justify a decision whose effects extended to all the military premises on the national territory. On this point the facts may be distinguished from the Engel and Others case. In that case the banned journal had been distributed solely in the place where the unrest cited by the authorities had occurred (see the above-mentioned judgment, p. 18, para. 43).

40. In conclusion, the refusal by the Minister for Defence to include *der lgel* among the magazines distributed by the army was disproportionate to the legitimate aim pursued. It follows that the first applicant was the victim of a violation of Article 10.'

Ved vurderingen af om et indgreb er nødvendigt og proportionalt, skal der, som det ses, foretages en afvejning hvor det lægges til grund at yt-ringsfriheden også gælder for meninger der fornærmer, chokerer eller forstyrrer staten eller dele af befolkningen. Ligeledes skal der lægges vægt på om den ønskede måde at formidle synspunkter på er mere ef-fektiv end andre.

#### **Den konkrete sag**

Som den foreliggende sag foreligger oplyst, må jeg lægge til grund at venteværelset ved Sexologisk Klinik ikke generelt er åbent for almenheden, men er forbeholdt patienter, pårørende og andre med naturligt ærinde på klinikken. Rummet bruges efter det oplyste alene som et sted hvor de pågældende kan opholde sig mens de venter på at modtage behandling. Rummet er således ikke specielt beregnet på at formidle eller udveksle behandlingsrelevant information. Der ligger dog i venteværelset forskellige offentlige publikationer, bl.a. 'Organdonor', 'Tag stilling til obduktion' og 'Fakta om alkohol'. Indtil 2002 lå der endvidere materiale fra forskellige patientforeninger. Sådant materiale forekommer ikke længere i venterummet. Værelset anvendes således og må anses for egnet til i en vis udstrækning at formidle informationer til patienter, og foreningens ansøgning burde derfor have været bedømt på denne baggrund.

Rigshospitalets beslutning om ikke at imødekomme foreningens ønske om at fremlægge pjecen byggede i overensstemmelse hermed især på overvejelser om materialets indhold. Direktionen formodede at det ville vanskeliggøre behandlingen af klinikkens patienter hvis foreningens pjece blev lagt frem, da den skønnedes at være i strid med den behandlingsmetode som anvendes på Rigshospitalet.

I udtalelsen af 9. september 2002 har Rigshospitalet anført at hospitalets opfattelse ikke kan anses for at være en krænkelse af foreningens yt-ringsfrihed, 'idet Rigshospitalet har en ret til at regulere hvilket materiale der skal ligge fremme på hospitalets klinikker. En regulering, der bl.a. foretages på baggrund af en vurdering af materialets indhold'. H:S har i udtalelsen af 30. september 2002 gengivet hospitalets synspunkter og tilføjet at direktionen 'har således fundet, at hensynet til patientbehandlingen

skal veje tungere end foreningens ønske om fremlæggelse af pjecen i venteværelset i klinikken'. I udtalelser af henholdsvis 18. december 2002 og 6. januar 2003 har både hospitalet og H:S svaret benægtende på mine spørgsmål om hvorvidt hensynet til foreningens påstand om at fremlæggelse af materiale i klinikens venteværelse er eneste mulighed for at foreningen kan nå og informere sin målgruppe, har været inddraget i beslutningen om at give afslag. H:S har således anført at det var irrelevant at inddrage hensynet til foreningens ytringsfrihed.

På denne baggrund må jeg lægge til grund at Rigshospitalet og H:S ikke har vurderet foreningens anmodning i overensstemmelse med den retsopfattelse jeg har beskrevet ovenfor. Jeg sigter herved til at hensynet til foreningens ytringsfrihed ikke kan ses overhovedet at have været inddraget i beslutningen og dermed ej heller har indgået med særlig vægt, samt at myndighederne derfor formentlig heller ikke har foretaget en selvstændig vurdering af den samfundsmæssige nødvendighed af at hindre pjecen i at blive fremlagt.

Jeg har gjort H:S, Direktionen og Rigshospitalet bekendt med min opfattelse, og jeg har besluttet at henstille til Rigshospitalet at det tager sagen op til ny overvejelse på grundlag af det jeg har anført ovenfor.

Jeg bemærker at jeg ikke herved har taget stilling til om Rigshospitalet efter en sådan fornyet overvejelse i det konkrete tilfælde kan opretholde sit afslag på foreningens ønske om fremlæggelse af folderen."

Rigshospitalet meddelte mig i brev af 23. december 2004 at hospitalet efter en fornyet gennemgang af sagen havde vurderet at hensynet til behandlingen af patienterne fortsat vejer tungere end hensynet til foreningen A's ytringsfrihed, og at A's folder derfor ikke kunne tillades fremlagt i Sexologisk Kliniks venteværelse på Rigshospitalet.

Rigshospitalet anførte i den forbindelse at hospitalet var opmærksom på at A havde anført at A ikke kunne nå sin målgruppe på anden måde end ved fremlæggelse af folderen i venteværelset. Rigshospitalet havde dog vurderet at A i lighed med andre landsdækkende organisationer har mulighed for at annoncere i skriftlige og elektroniske medier.

Rigshospitalet anførte videre at hospitalet havde lagt vægt på at folderens indhold strider mod den behandlingsmetode som hospitalet anvender, at folderens indhold med hensyn til lidelsens karakter og behandlingsmetode ikke dokumenteres og at hospitalet ikke deler A's opfattelse heraf, at folderen indeholder fejlagtige oplysninger bl.a. om den behandling der ydes af Rigshospitalet og at dette kan skabe utryghed og forvirring blandt patienterne og dermed vanskeliggøre behandlingen. Rigshospitalet henviste endvidere til at folderen kunne give patientgruppen og omverden en urealistisk forventning til hospitalets reelle behandlingstilbud, og at folderen hvis den blev fremlagt ville kunne blive opfattet som en del af Rigshospitalets patientinformation.

I brev af 7. januar 2005 meddelte jeg Rigshospitalet at jeg havde forstået hospitalet sådan at hospitalet havde foretaget en vurdering og afvejning af sagen under inddragelse af de retlige forhold som jeg havde anført i min udtalelse af 31. august 2004, og at Rigshospitalet havde meddelt A en ny afgørelse med en nærmere begrundelse - eller ville gøre dette indenfor kort tid. Jeg meddelte endelig Rigshospitalet at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.