



Information på rigshospitalet til patienter og pårørende om faglige konflikter

Ikke fundet grundlag for kritik af en skrivelse, der blev udsendt af direktionen for Rigshospitalet til overlæger og oversygeplejersker på Rigshospitalet, Finseninstituttet og Fysiurgisk Hospital i Hornbæk vedrørende personalets adgang til at informere patienter og disses pårørende om bl.a. faglige konflikter.

FOB nr. 83.248

Samtidig tilkendegivet nogle generelle synspunkter vedrørende betydningen af grundlovens bestemmelser om frihedsrettigheder - herunder § 77 om yttringsfrihed - ved fortolkningen af forvaltningslovgivningens udtrykkelige bemyndigelsesbestemmelser og ved forvaltningsmyndighedernes udnyttelse af beføjelser, der ikke beror på udtrykkelige lovbestemmelser.

(J. nr. 1982-1113-40).

A klagede som repræsentant for tillidsmændene på Rigshospitalet, Finseninstituttet og Fysiurgisk Hospital i Hornbæk til mig over undervisningsministerens afgørelse i skrivelse af 8. oktober 1982 til A. Ved afgørelsen tilsluttede ministeren sig det, direktionen for Rigshospitalet havde anført i en skrivelse af 10. september 1982 til samtlige overlæger og oversygeplejersker på de 3 hospitaler vedrørende personalets adgang til at informere patienter og disses pårørende om bl.a. faglige konflikter.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Rigshospitalets direktion den 10. september 1982 udsendte følgende meddelelse til samtlige overlæger og oversygeplejersker på Rigshospitalet, Finseninstituttet og Fysiurgisk Hospital i Hornbæk:

»På given foranledning skal direktionen henlede opmærksomheden på, at personalet på de enkelte kliniske og tværgående afdelinger på intet tidspunkt er beføjet til at tage initiativ til at rette henvendelse til patienter eller deres pårørende med information om samt opfordring til støtte i faglige eller andre konflikter inden for eller om de statslige hospitaler.

Direktionen må derfor pålægge de administrerende lægechefer og afdelingernes oversygeplejersker at påse, at der ikke af personalet på afdelingen eller af uvedkommende personer uddeles skrivelser eller på anden måde gives information eller meddelelser til patienter og disses pårørende om faglige konflikter eller lignende på den enkelte afdeling eller på de statslige hospitaler som sådanne.

Skulle der opstå situationer, som måtte berøre afdelingernes daglige drift enten som følge af faglige konflikter eller tekniske vanskeligheder, påhviler det den enkelte afdelings administrerende lægechef og oversygeplejerske i fællesskab at træffe beslutning om, hvorvidt patienterne og eventuelt tillige deres

pårørende bør underrettes og under hvilken form en sådan underretning skal gives. Det er en selvfølge, at sådan information meddeles i neutral form.

Det må i øvrigt påses, at uvedkommende personer ikke omdeler eller anbringer skriftlige meddelelser om faglige konflikter og lignende på steder, der er tilgængelige for patienter og deres pårørende.

...«

I skrivelse af 22. september 1982 rettede A som repræsentant for tillidsmændene på de 3 hospitaler henvendelse til undervisningsministeren. A anførte, at direktionens skrivelse af 10. september 1982 måtte betragtes som et angreb på personalets grundlovssikrede ytringsfrihed.

Undervisningsministeriet havde tidligere haft lejlighed til at beskæftige sig med spørgsmålet om uddeling af tryksager til Rigshospitalets patienter med information om faglige konflikter i forbindelse med, at et folketingsmedlem den 28. juni 1982 havde stillet spørgsmål i folketinget om, hvad ministeren agtede at gøre for at »forhindre at plejepersonalet på Rigshospitalet uddelte tryksager til patienterne med ensidig information om en faglig konflikt«.

Ministeren svarede den 9. juli 1982, at Rigshospitalets direktion havde oplyst, at direktionen i en tidligere situation havde forbudt uddeling af ensidig information til patienter om en faglig aktion. Direktionen ville nu foretage en undersøgelse af, hvad der måtte være passeret på en af hospitalets medicinske afdelinger i juni 1982.

Den 2. august 1982 bad direktoratet for de videregående uddannelser Rigshospitalets direktion om at blive underrettet om, hvad der var sket i den pågældende sag.

Direktionen oplyste i skrivelse af 14. september 1982, at der i forbindelse med åbningen af et lukket afsnit på en medicinsk afdeling var blevet indledt drøftelser mellem direktionen og afdelingen vedrørende normering af plejepersonale. Da der ikke umiddelbart kunne opnås enighed om normeringen af det pågældende afsnit, besluttede plejepersonalet at afholde et overenskomststridigt fagligt møde. Beslutningen herom blev af plejepersonalet meddelt patienter og pårørende, der samtidig blev opfordret til at støtte plejepersonalets normeringskrav.

Direktionen fandt plejepersonalets fremgangsmåde kritisabel og påtalte forholdet over for afdelingens administrerende lægechef. Samtidig udarbejdede direktionen den ovenfor citerede meddelelse af 10. september 1982.

Undervisningsministeren besvarede i skrivelse af 8. oktober 1982 tillidsmændenes skrivelse af 22. september 1982. Han kunne fuldt ud tilslutte sig direktionens skrivelse af 10. september 1982, som han på ingen måde fandt grundlovsstridig.

I klageskrivelsen af 15. november 1982 til mig gjorde A på tillidsmændenes vegne gældende, at direktionens skrivelse indebar et indgreb i personalets grundlovssikrede ytringsfrihed.

Direktoratet for de videregående uddannelser anførte i en udtalelse af 8. februar 1983, at det forekom direktoratet klart, at det ikke kunne være i strid med grundlovens § 77, at der blev pålagt de ansatte på et hospital visse restriktioner med hensyn til, hvad de som ansatte kunne underrette patienterne om. Det kunne heller ikke være i strid med grundlovens § 77, at ledelsen havde pålagt de ansatte at påse, at uvedkommende personer ikke omdelte eller anbragte skriftlige meddelelser om faglige konflikter o.lign. på steder, der er tilgængelige for patienter og pårørende. Direktoratet tilføjede, at »de ansattes ret til uden for hospitalets område at offentliggøre deres synspunkter (ikke) berøres heraf ...«

Direktoratet henviste endvidere til støtte for sin opfattelse til dommene, der er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1963, s. 439, og 1977, s. 872.

Undervisningsministeriet henholdt sig i en udtalelse af 24. februar 1983 til mig til direktoratets udtalelse.

A fastholdt i en skrivelse af 6. april 1983, at direktionens skrivelse af 10. september 1982 måtte betragtes som et indgreb i personalets grundlovssikrede ytringsfrihed. A henviste herved særligt til 3. afsnit i skrivelsen, der efter A's mening måtte forstås således, at lægechefen og oversygeplejersken skulle træffe beslutning om, hvorledes patienter og pårørende skulle underrettes, hvis den normale arbejdsgang ikke kunne opretholdes. A fandt, at »de ansatte herved bliver pålagt en ensretning i oplysningerne«, som måtte anses for at være i strid med grundlovens § 77.

Jeg udtalte herefter i en skrivelse til A følgende:

»Ved min bedømmelse af sagen må jeg tage udgangspunkt i, at direktionens skrivelse af 10. september 1982 alene tilsigter at regulere personalets (og andres) optræden på Rigshospitalets (henholdsvis Finseninstituttets og Fysiurgisk Hospitals) område. Jeg bemærker i denne forbindelse, at direktoratet for de videregående uddannelser i sin skrivelse af 8. februar 1983 til mig udtrykkeligt har fremhævet, at de ansattes ret til uden for hospitalets område at offentliggøre deres synspunkter ikke berøres heraf.

Direktionens skrivelse af 10. september 1982 fremtræder som udstedt i kraft af hospitalsledelsens almindelige, ulovbestemte beføjelser til at fastsætte forskrifter for benyttelsen af hospitalets område og til at regulere det ansatte personales tjenstlige opgaver.

Ledelsens beføjelse til at fastsætte ordensregler og tjensteforskrifter må naturligvis udøves med respekt af de begrænsninger, der fremgår af grundloven og lovgivningen i øvrigt.

I klagen til mig er der navnlig henvist til bestemmelsen i grundlovens § 77, der 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 påny indføres.«

I domspraksis er det antaget, at denne bestemmelse ikke kunne antages at være til hinder for et forbud imod »... på militært område uden tilladelse fra den stedlige chef at uddele, opsætte, fremlægge eller med sådant formål for øje være i besiddelse af eller forskaffe sig ... (bl.a.) skrifter, løbesedler eller lignende, som ved behandling af militære forhold tilsigter eller er egnet til at skabe misfornøjelse mod militærtjenesten eller at have en uheldig indflydelse på disciplinen«, jfr. således den i Ugeskrift for Retsvæsen 1963, s. 439, refererede landsretsdom. En senere landsretsdom, der er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1977, s. 872, angik en bestemmelse i den lokale politivedtægt, hvorefter der »inden for en afstand af 100 m fra adgangen til en skole ... på skoledage ikke (må) uddeles skrifter. Uddeling af skrifter må heller ikke finde sted inden for en afstand af 100 m fra adgangen til en kaserne«. Heller ikke denne bestemmelse fandtes stridende mod grundlovens § 77.

Allerede med henvisning hertil må jeg være enig med undervisningsministeriet i, at de i direktionens skrivelse indeholdte pålæg ikke kan anses for stridende imod grundlovens § 77. Jeg finder det derfor ikke påkrævet i den foreliggende sammenhæng at komme nærmere ind på rækkevidden i øvrigt af den nævnte grundlovsbestemmelse.

Det er imidlertid ofte påpeget, at det for en række af grundlovens bestemmelser om frihedsrettighederne - herunder også for bestemmelsen i grundlovens § 77 - gælder, at de opfattes som specielle udslag af en noget bredere retspolitisk idé, der som sådan bør respekteres af lovgivningsmagten, således at der kun sker fravigelse, når særlige grunde taler derfor.

Dette grundsynspunkt har også en selvstændig retlig betydning. I den netop nævnte landsretsdom fra 1977 fandtes det således betænkeligt »over for hensynet til ikke unødigt at begrænse adgangen til udbredelse af meninger ... at anse bestemmelsen i politivedtægtens § 12, stk. 3, sidste pkt.«, for tilstrækkeligt hjemlet i den underliggende lovbestemmelse, der indeholdt hjemmel for i stedlige politivedtægter at fastsætte de bestemmelser, der var fornødne til sikring af den offentlige orden.

Når grundsynspunktet således kan begrunde en indskrænkende fortolkning af forvaltningslovgivningens udtrykkelige bemyndigelsesbestemmelser, må det efter min opfattelse så meget des mere indgå som et element i den afvejning af modstående hensyn, der indgår i grundlaget for en for-

valtningens myndigheds udnyttelse af beføjelser, der ikke beror på udtrykkelige lovbestemmelser.

Efter min gennemgang af den foreliggende sag må jeg lægge til grund, at udsendelsen af direktionens skrivelse var begrundet i den opfattelse, at hensynet til personalets muligheder for gennem fremsættelse eller videregivelse af meningstilkendegivelser over for patienterne og deres pårørende at søge at påvirke den offentlige meningsdannelse omkring en verserende faglig konflikt måtte vige for hensynet til at sikre, at patienter og deres pårørende ikke under deres ophold på hospitalet direkte eller indirekte føler sig pånødet en stillingtagen til en sådan konflikt.

I min vurdering må endvidere indgå, at direktionen har lagt vægt på hensynet til at sikre, at de meddelelser, der fra ledelsens side gives patienterne og deres pårørende, ikke med rimelighed kan karakteriseres som ensidige, jfr. bl.a. bemærkningen om, at »det er en selvfølge, at sådan information meddeles i neutral form«. Tilsidesættelsen heraf vil i givet fald kunne danne grundlag for en klage til hospitalsdirektionen eller undervisningsministeriet.

På denne baggrund finder jeg ikke at have grundlag for at kritisere hospitalsdirektionens skrivelse af 10. september 1982 og undervisningsministeriets tilslutning hertil i skrivelsen af 8. oktober 1982.

...«