

# GRAVERCENTRETS HØRINGSSVAR TIL JUSTITSMINISTERIETS FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGT ANSATTES YTRINGSFRIHED

**OLUF JØRGENSEN**

offentlighedsrådgiver, Gravercentret

**BRUNO INGEMANN**

chef for Gravercentret

Gravercentret støtter, at offentligt ansattes ytringsfrihed bliver fastslået ved lov. Der er allerede skabt et retligt værn gennem ombudsmandens praksis, men undersøgelser viser, at mange offentligt ansatte fortsat frygter negative reaktioner fra ledelsen, hvis de offentliggør oplysninger og meninger om kritisable forhold.

Som led i Ytringsfrihedskommissionens arbejde lavede Justitsministeriets Forskningskontor i 2019 en undersøgelse, der bl.a. omfattede ansattes ytringsfrihed om forhold på arbejdspladsen. Blandt resultaterne kan nævnes, at 29 % af offentligt ansatte oplyser, at de har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener, offentligheden burde have kendskab til. Blandt denne gruppe oplyser 19 %, at de har kritiseret forhold i offentligheden. Langt de fleste (81 %) har ikke kritiseret forhold offentligt, og blandt denne gruppe nævner 46 % frygt for firing som årsag til, at kritisable forhold ikke er blevet omtalt. (Ytringsfrihed i Danmark side 76-84).

### Lovforslaget mangler sanktioner for overtrædelser

Lovforslaget om offentligt ansattes ytringsfrihed markerer, at ansattes ytringsfrihed er vigtig, men det er tvivlsomt, om det er tilstrækkeligt til at mindske ansattes frygt for at bidrage til den offentlige debat om kritisable forhold. Lovforslaget har ingen bestemmelse om sanktioner for overtrædelse af lovens regler, og gældende ret giver kun begrænset beskyttelse ved uberettiget afskedigelse (betænkning 1553/2015 side 165 f).

Whistleblowerloven har derimod regler om godtgørelse til whistlebloweren ved repressalier, delt bevisbyrde og bødestraf til arbejdsgiveren, der bryder lovreglerne (§§ 28, 29 og 30).

Whistleblowerloven handler om indberetning og offentliggørelse af oplysninger om ulovligheder og andre alvorligt kritisable forhold, men omfatter ikke kritiske meninger fra ansatte f.eks. om lovforslag og planer.

Offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter både oplysninger om ulovligheder og andre faktiske forhold, faglige vurderinger og synspunkter inklusive vurderinger og meninger, der ikke handler om kritisable forhold hos forvaltningen. Som eksempel kan nævnes sagen om en skolechef ved beredskabet, der i et debatindlæg på egne vegne kritiserede regeringens planer for terrorberedskabet (FOB 2006.128). Dagen efter udtrykte forsvarsministeren tvivl om, hvorvidt debatindlægget var foreneligt med skolechefens fortsatte ansættelse i ministeriet. Ombudsmanden fastslog, at denne reaktion var i strid med offentligt ansattes ytringsfrihed, og at skolechefen ikke var omfattet af begrænsninger for centralt placerede ansatte, der medvirker eller havde medvirket i beslutningsprocessen.

Det er værdifuldt for offentligheden og politikere, at ansatte med solidt kendskab til forholdene udtaler sig kritisk og konstruktivt i forbindelse med aktuelle forslag og planer. For at understrege at

ytringsfriheden skal respekteres i praksis, anbefaler Gravercentret, at lovforslaget får tilføjet bestemmelser om godtgørelse, delt bevisbyrde og bødestraf på linje med whistleblowerloven.

### **Mange ansatte på skole-, social- og sundhedsområdet er ikke omfattet af lovforslaget**

Folketingets Ombudsmand har kun kompetence vedrørende offentlig forvaltning, og denne begrænsning gælder også for retsprincipperne om offentligt ansattes ytringsfrihed, som ombudsmanden har udviklet.

Lovforslaget er tilsvarende begrænset til ansatte ved forvaltninger, der formelt set regnes for offentlige forvaltninger. Udover egentlige offentlige forvaltninger gælder det kun selvejende institutioner, foreninger og fonde mv, der er oprettet ved lov eller er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol.

I lovforslagets bemærkninger nævnes, at institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag, som udgangspunkt ikke er offentlige forvaltninger. Det gælder, uanset arbejdsopgaverne ganske kan sidestilles med opgaver, der sædvanligvis udøves af offentlige forvaltninger. Som eksempel bliver nævnt, at ansatte på privatejede sygehuse, der behandler patienter efter aftale med offentlige sundhedsmyndigheder, ikke er offentligt ansatte. Et andet eksempel gælder ansatte ved private døgninstitutioner, der indgår aftale med kommuner om behandling af alkoholmisbrugere. (Jf. lovforslagets bemærkninger afsnit 2.3.1).

Ytringsfrihedskommissionen udtaler i forbindelse med omtalen af privatansattes ytringsfrihed, at kommissionen ikke er overbevist om, at det på alle områder giver mening, at privatansatte ikke har samme mulighed som offentligt ansatte for at kritisere forhold på deres arbejdsplads. Kommissionen nævner bl.a.: *"ansatte i virksomheder, som yder service inden for f.eks. børnepasning, skoler, ældrepleje og andre ydelser, som ellers typisk varetages af det offentlige. Efter kommissionens opfattelse forekommer det således ikke hensigtsmæssigt, hvis rammerne for f.eks. en social- og sundhedshjælper ytringsfrihed skal afhænge af, om vedkommende er ansat hos et privat firma eller en kommune. I begge tilfælde vil det være en kommunal opgave, som vedkommende løser."* ([Ytringsfrihedskommissionens betænkning del 1](#), 2020, side 37-38).

I en sag om firing af en sygeplejerske har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) fastslået, at ytringsfriheden også kan omfatte ansatte ved ældrepleje på private institutioner. Sygeplejersken blev fyret fra et plejehjem på grund af hendes klage over ulovlige mangler ved den plejstandard, hendes arbejdsgiver leverede. Plejehjemmet var organiseret som privat selskab med overvejende offentligt ejerskab. Sygeplejerskens klager til ledelsen førte ikke til forbedringer og derefter fulgte et længere forløb med forgæves forsøg på at anlægge retssag mod selskabet, inddragelse af fagforening og presseomtale. Arbejdsretten i Berlin fastslog, at firingen var uberettiget, men denne afgørelse bliver tilsidesat af appeldomstolen. EMD lagde stor vægt på

offentlighedens interesse i information om behandlingen af ældre og fastslog, at fyringen af sygeplejersken var i strid med ytringsfriheden. (Heinisch v Germany EMD 21.10 2011).

I Norge er ytringsfriheden for ansatte fastsat i arbejdsmiljøloven, der gælder for både den offentlige og private sektor. I Sverige er ytringsfrihed for privatansatte ved skoler og institutioner i social- og sundhedssektoren særligt sikret ved lov (lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter). Den svenske højesteret har i efteråret 2024 fastslået, at det var i strid med loven, at en privatansat i ældreplejen fik en advarsel for offentlig kritik af ansættelsesstedets håndtering af covid-pandemien (Högsta Domstolen 20. November 2024).

Gravercentret anbefaler, at lovforslagets anvendelsesområde bliver udvidet til at omfatte ansatte, der arbejder med børn, ældre, handicappede og patienter ved privatretlige organisationer og virksomheder. Udvidelsen skal bl.a. sikre, at ansatte kan offentliggøre oplysninger om omsorgssvigt og misbrug af offentlige midler.

### **Andre privatansatte har også brug for ytringsfrihed**

Ytringsfrihedskommissionen konstaterer, at ytringsfriheden for privatansatte er begrænset bl.a. af konkurrencemæssige årsager. Som nævnt oven for har Ytringsfrihedskommissionen opmærksomhed på ytringsfrihed for privatansatte, der udfører offentlige opgaver på skole-, social- og sundhedsområder. Denne problemstilling er det oplagt at løse i forbindelse med det aktuelle lovforslag.

Ytringsfrihedskommissionen tilføjer, at der er grund til at overveje sikring af ytringsfrihed for privatansatte på andre områder, der har særlig stor samfundsmæssig betydning og nævner finansvirksomheder og tech-giganter som eksempler. Ytringsfrihedskommissionens betænkning del 1, 2020, side 37-38).

Menneskerettighedsdomstolens Grand Chamber har i 2023 fastslået, at ytringsfriheden også kan omfatte ansatte i den private sektor. En tidligere ansat ved PricewaterhouseCoopers, der havde været beskæftiget med skattesager, blev i Luxembourg domfældt for udlevering af en række fortrolige dokumenter til pressen om multinationale selskabers skattepraksis. Selskabernes meget beskedne skattebetaling var lovlig efter reglerne i Luxembourg. Ved den øverste domstol i Luxembourg blev straffen reduceret til en lille bøde. Menneskerettighedsdomstolen lagde stor vægt på offentlighedens interesse og konkluderede, at dommen i Luxembourg var i strid med ytringsfriheden. Halet mod Luxembourg 14.2.2023.

Det er vigtigt, at ansatte med særligt kendskab til forholdene på disse samfundsvigtige områder bliver sikret ret til at bidrage til den offentlige debat, uanset oplysninger og forslag kan føre til mindre overskud hos finansvirksomheder og techgiganter. Det vil f.eks. være værdifuldt at få konstruktive

indlæg om muligheder for effektive reguleringer, der kan styrke samfundsmæssige hensyn.

Gravercentret anbefaler på linje med Ytringsfrihedskommissionen, at der bliver taget initiativ til at styrke ytringsfriheden for privatansatte, der løser vigtige samfundsmæssige opgaver. Det vil være nyttigt, hvis det i forbindelse med Folketingets behandling af det aktuelle lovforslag bliver aftalt at nedsætte et udvalg bl.a. med deltagelse af arbejdsmarkedets parter.