

**2010 20-6****Ledere i kommune måtte ikke udtale sig som privatpersoner imod besparelser. Ytringsfrihed**

*Ombudsmanden rettede henvendelse til en kommune på baggrund af en artikel på internettet. Af artiklen fremgik det at kommunen havde skrevet til lederne i kommunen at de ikke måtte udtale sig imod planlagte besparelser i kommunen. Det gjaldt også når de udtalte sig som privatpersoner.*

*På baggrund af kommunens svar besluttede ombudsmanden at tage sagen op af egen drift.*

*Ombudsmanden var enig med kommunen i at ordlyden i kommunens instruks til lederne var beklagelig. Ombudsmanden var også enig med kommunen i at det var beklageligt at instruksens berettiget havde kunnet læses som en instruks med det formål at indskrænke ytringsfriheden for lederne i kommunen.*

*Ombudsmanden noterede sig at kommunen havde beklaget ordlyden i instruksens over for samtlige ledere og på kommunens hjemmeside. Kommunen betonedede at det ikke havde været hensigten at indskrænke ytringsfriheden for hverken ledere eller medarbejdere i kommunen.*

*(J.nr. 2010-1682-8111).*

I et brev af 26. april 2010 rettede jeg henvendelse til Odder Kommune i anledning af en artikel bragt på hjemmesiden Folkeskolen.dk den 21. april 2010. Af artiklen fremgik det at Odder Kommune havde skrevet til lederne i kommunen at de ikke måtte udtale sig imod nogle besparelser som kommunen havde vedtaget. Instruksens om ikke at udtale sig gjaldt ifølge artiklen også lederne som privatpersoner. Det fremgik også af artiklen at kommunens kommunaldirektør var blevet spurgt om hvilke sanktioner skolelederne kunne vente hvis de prioriterede deres ytringsfrihed. I den sammenhæng var kommunaldirektøren citeret for at svare at "der vil formentlig ikke være nogen, men de får en dårlig karakter hos mig. De kan ikke tillade sig at tale med to tunger".

Der var tale om en instruks af 26. marts 2010 om gennemførelse af udgiftsreduktioner som er godkendt i kommunens økonomiudvalg og som planlagt vedtaget i byrådet den 10. maj 2010. Ifølge instruksens manglede kommunen 90 millioner kroner årligt. Byrådet havde til hensigt at gennemføre besparelser

---

18. maj 2010

Ansættelses- og arbejdsret  
9.9  
Forvaltningsret  
2.2  
Statsforfatningsret  
3.2

for mindst 40 millioner kroner i 2011 og 50 millioner kroner i årene frem. Af instruksen fremgik bl.a. følgende:

”Ledelsens opgave er at gennemføre besparelserne bedst muligt. Ledelsen er Byrådet, direktionen, institutions- og afdelingsledere.

Ledelsen må ikke udtale sig imod besparelserne, da byrådet fastlægger ledelsens standpunkt. Dette gælder uanset om lederen udtaler sig som repræsentant for kommunen eller som privatperson.

Hvis lederen udtaler sig som repræsentant for kommunen skal han/hun således udtale sig for at fremme Byrådets intentioner og beslutninger.

Lederen kan heller ikke som privatperson udtale sig imod besparelserne – det vil være ledesssvigt, da opgaven er at gennemføre dem.

...

Medarbejderindflydelse ligger i medsystemet og vedrører arbejdsforhold, ikke kommunens serviceniveau. Lederne har daglig adgang til direktionen og har herigennem mulighed for at påvirke indstillinger og beslutninger.”

I brevet af 6. maj 2010 til mig skrev Odder Kommune at instruksen blev udsendt i forlængelse af et orienteringsmøde for kommunens ledere om køreplanen for den spareplan som kommunen var i gang med at gennemføre, herunder den proces for inddragelse af borgerne som kommunen havde tilrettelagt. Kommunen ønskede med instruksen at betone vigtigheden af at der også blev givet plads til borgernes synspunkter i offentlighedsfasen.

Odder Kommune beklagede i brevet uden forbehold ordlyden i instruksen, og at instruksen på den baggrund berettiget havde kunnet læses som en instruks med det formål at indskrænke lederens ytringsfrihed. Kommunen havde på sin hjemmeside samt i en e-mail til samtlige ledere beklaget formuleringerne i instruksen. Kommunen havde betonet at det ikke har været hensigten at indskrænke ytringsfriheden for hverken ledere eller andre medarbejdere i kommunen.

Odder Kommune mente herefter i brevet af 6. maj 2010 at der ikke længere herskede tvivl om at også de ansatte i Odder Kommune har fuld ytringsfrihed i overensstemmelse med grundlovens § 77. Kommunen tilføjede at kommunens administration generelt var kendetegnet ved at være en organisation præget af åbenhed og tillid i relationen mellem ledere og medarbejdere. Et forhold som var uændret trods denne sag.

Den beklagelse som Odder Kommune nævnte, er en nyhed der blev bragt på kommunens hjemmeside den 23. april 2010 med overskriften "Lederne har ytringsfrihed". I nyheden oplyste kommunen at det ikke har været hensigten at indskrænke lederens ytringsfrihed. Kommunen beklagede hvis nogle lidt for firkantede formuleringer var blevet opfattet sådan. Det anførtes også at kommunen ikke blot respekterede ansattes og lederes ytringsfrihed, men at hele kommunens kultur var gennemsyret af at kommunen ønskede ytringsfriheden brugt.

### **Ombudsmandens udtalelse**

"I betænkning nr. 1472/2006 fremsatte 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.

Vejledningen fastslår at offentligt ansatte som alle andre borgere er beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed, og at de på egne vegne kan deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner der vedrører ens eget arbejdsområde.

Om baggrunden for dette siges det i forordet til vejledningen 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. Offentligt ansattes deltagelse i debatten er ikke blot af betydning for den enkelte ansatte. Det er således i mindst lige så høj grad til gavn for samfundet som sådan når offentligt ansatte ytrer sig. Dette 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.

Odder Kommunes instruks af 26. marts 2010 forbød lederne i kommunen at udtale sig imod de planlagte besparelser i kommunen. Forbuddet gjaldt uanset om lederen udtalte sig som repræsentant for kommunen eller som privatperson.

I vejledningen om offentligt ansattes ytringsfrihed fastslås det at beskyttelsen kun gælder når man som offentligt ansat ytrer sig på egne vegne. Ledelsen kan fastsætte regler for hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og

give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser. Inden for vide rammer kan ledelsen således beslutte om den ansatte overhovedet skal udtale sig offentligt på myndighedens vegne, og hvilken form og indhold udtalelsen skal have.

Det følgende angår derfor alene den del af forbuddet der angik lederne som privatpersoner.

Vejledningen fra Justitsministeriet indeholder en sammenfatning af retsstillingen vedrørende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed i forbindelse med ytringer fremsat på egne vegne:

'Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have en større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse, og vil således ikke omfatte offentligt ansatte hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstage-re.

Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Det ligger fast, at en offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at anvende de interne systemer, så som ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet. I en række tilfælde vil det dog – bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen – kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer.

*Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet*

Som nævnt ovenfor gælder der visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Dels må offentligt ansatte ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Dels er centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen undergivet visse begrænsninger med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører deres eget arbejdsområde.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.'

Vejledningen er udarbejdet på baggrund af bl.a. tidligere udtalelser fra ombudsmanden. Jeg henviser i denne forbindelse særligt til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 237 ff\*. Jeg henviser desuden til sagerne i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 200 ff\*, og for 1998, s. 319 ff\*.

Indholdet af Odder Kommunes instruks giver mig anledning til at fremhæve det anførte fra vejledningen om at begrænsningerne i den ansattes ytringsfrihed i almindelighed ikke gælder ansatte med en funktion der ligger fjernt fra de politiske og administrative beslutningstagere.

Dette gælder også ansatte med ledelsesansvar, når de ikke aktivt medvirker i tilblivelsen af beslutningerne. Til illustration heraf kan nævnes den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 128\*. Sagen 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. Over for pressen udtrykte forsvarsministeren misbilligelse af indlægget og udtrykte tvivl om hvorvidt det var foreneligt med chefens fortsatte ansættelse i Forsvarsministeriet. Samme dag bad ministeriet chefen 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. Ombudsmanden mente at skolechefens ytringer var lovlige og skrevet på egne vegne. Ombudsmanden kritiserede bl.a. at ministeriet havde henvendt sig til chefen, da det ikke var påvist at henvendelsen tjente et sagligt formål. Tværtimod måtte henvendelsen, når den blev læst i sammenhæng med ministerens samtidige udtalelser, virke som et tryk på chefen. I sagen gennemgik ombudsmanden de særlige begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Chefen havde efter det oplyste ikke været aktivt medvirkende i tilblivelsen af beslutningerne om samling af forsvaret og redningsberedskabet og af regeringens planer for terrorberedskabet. Den omstændighed at han i kraft af sin funktion som skolechef – i lighed med mange øvrige chefer – havde indflydel-

se på gennemførelsen af politiske beslutninger om totalforsvaret, herunder redningsberedskabet mv., indebar efter ombudsmandens opfattelse ikke at skolechefen var omfattet af de særlige begrænsninger af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det er i sammenhæng med kommunens instruks også relevant at pege på at det i vejledningen understreges at den ulovbestemte loyalitetspligt der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Odder Kommunes instruks handler om planlagte besparelser i Odder Kommune og om de ansattes mulighed for at udtale sig herom. Det fremgår af sagen at der forventes at blive tale om et større antal afskedigelser.

Jeg mener derfor også at det er vigtigt at gøre opmærksom på at det fremgår af vejledningen at man som offentligt ansat har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

I sammenhæng med den bemærkning som kommunaldirektøren er citeret for i artiklen af 21. april 2010 om en 'dårlig karakter', gør jeg opmærksom på at det fremgår af vejledningen at hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med vejledningens retningslinjer, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til at den ansatte pålægges ansvar. Ytringen kan heller ikke danne grundlag for at ledelsen anvender de såkaldte 'negative ledelsesreaktioner'. Det betyder at en lovlig ytring ikke i sig selv kan føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, f.eks. ændring af den ansattes arbejdsområde eller at den ansatte ikke tilgodeses ved tildeling af løn-tillæg. Der kan dog være tilfælde hvor følgerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – bliver af en så alvorlig karakter at det kan danne grundlag for 'negative ledelsesreaktioner'. Også i disse tilfælde skal ledelsen dog bl.a. have det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Jeg er på den baggrund enig med Odder Kommune i at ordlyden i kommunens instruks er beklagelig. Jeg er også enig med kommunen i at det er beklageligt at instruksens på den baggrund berettiget har kunnet læses som en instruks med det formål at indskrænke ytringsfriheden for lederne i kommunen.

Jeg har noteret mig at kommunen over for samtlige ledere og på kommunens hjemmeside har beklaget ordlyden i instruksens, og at kommunen har betonet at det ikke har været hensigten at indskrænke ytringsfriheden for hverken ledere eller andre medarbejdere i Odder Kommune.

| Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

NOTER: (\*) FOB 1987, s. 237, FOB 1991, s. 200, FOB 1998, s. 319, og FOB 2006, s. 128.