



2016-31

Forsvarschefens udtalelser i en tale var misvisende og kunne skabe usikkerhed om de ansattes ret til at ytre sig kritisk

Under et oplæg for de ansatte på en af Forsvarets kaserner anførte forsvarschefen, at han havde til hensigt at afskedige ansatte, der udtalte sig illoyalt om Forsvaret på de sociale medier. Han anførte også, at han havde bedt Forsvarets jurister om at undersøge, hvilke konsekvenser han kunne drage over for sådanne medarbejdere.

Det blev efterfølgende omtalt i medierne, at forsvarschefens udtalelser havde skabt usikkerhed blandt Forsvarets ansatte om rammerne for deres ytringsfrihed.

Ombudsmanden fandt forsvarschefens udtalelser misvisende, og at de frem for alt let kunne skabe usikkerhed hos de ansatte om deres ret til på egne vegne at ytre sig kritisk om Forsvaret.

Forsvarschefen havde efterfølgende beklaget sine udtalelser og anført, at han ikke havde til hensigt at afskedige ansatte for kritiske ytringer.

Trods dette fandt ombudsmanden det tvivlsomt, om Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando, herunder forsvarschefen, havde gjort tilstrækkeligt for at sikre, at de ansatte ikke fremover ville afholde sig fra at benytte deres ytringsfrihed på grund af tvivl om de retlige rammer eller af frygt for uberettigede reaktioner fra ledelsen.

Ombudsmanden henstillede af den grund til Forsvarsministeriet at overveje, om der var brug for yderligere ledelsesmæssige tiltag for at sikre, at Forsvarets ansatte ikke var i tvivl om, hvilke rammer der gjaldt for deres frihed til at ytre sig på egne vegne, herunder til at ytre sig kritisk om Forsvaret og dets ledelse.

(Sag nr. 16/01363)

28. juni 2016

Ansættelses- og
arbejdsret

9.9

Menneskerettigheder

1.5

Statsforfatningsret

3.2

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen. Forsvarsministeriets og forsvarschefens udtalelser til ombudsmanden er gengivet i deres helhed som bilag 1 og 2.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

Det fremgår af sagens akter, at Værnsfælles Forsvarskommando i løbet af 2015 oplevede en stigende tendens til bl.a. stødende meningstilkendegivelser på de sociale medier, navnlig – som jeg forstår det – Forsvarets Facebook-side ([facebook.com/ForsvaretDanmark](https://www.facebook.com/ForsvaretDanmark)).

Tilkendegivelserne så ud til også at stamme fra Forsvarets egne medarbejdere eller tidligere medarbejdere og blev bl.a. fremført i forbindelse med Forsvarets kampagne om mangfoldighed. Denne kampagne blev gennemført på Facebooksiden i efteråret 2015 og affødte efter det oplyste negative kommentarer over for både homoseksuelle og mennesker med anden etnisk baggrund end dansk.

For bl.a. at styrke dialogen med medarbejderne tog forsvarschefen i foråret 2016 på rundrejse til udvalgte tjenestesteder med et oplæg til medarbejderne. Et af emnerne i oplægget var ønsket om at forbedre tonen i debatten om Forsvaret på de sociale medier.

I artikler på dr.dk den 18. marts 2016 citeres forsvarschefen for – under et oplæg på Flyvestation Karup – at have udtalt følgende om ansattes ytringer på de sociale medier: "Jeg har til hensigt at fyre de folk, jeg kan komme afsted med, som jeg synes er direkte illoyale".

Det fremgik videre af artiklerne, at forsvarschefen ikke ville acceptere medarbejdere, der optrådte illoyalt over for Forsvaret på de sociale medier, og at han havde bedt forsvarrets jurister om at undersøge, hvilke konsekvenser han kunne drage over for sådanne medarbejdere.

DR offentliggjorde samme dag en optagelse af forsvarschefens udtalelser til de ansatte i Karup. Forsvarsministeriet har over for mig bekræftet, at optagelsen er foretaget af en medarbejder på Flyvestation Karup den 16. februar 2016.

Jeg lægger derfor til grund, at optagelsen er fra forsvarschefens besøg i Karup.

Ifølge den offentliggjorte optagelse sagde forsvarschefen følgende:

”(...) Jeg vil skyde en helbreds warning ind. Jeg har sagt til min kommunikationsafdeling, at den der uhøviske tale på Facebook, hvor man kritiserer folk og også sviner chefer og enkeltmand til, det vil jeg ikke finde mig i. Så de har en ordre om, at de fjerner de der upassende indlæg. Men jeg er gået skridtet videre. Det skal I også vide. Jeg har bedt min stab kontakte Forsvarets Auditørkorps. Jeg synes, det er uforeneligt med det, jeg gerne vil med den militære korpsånd, loyalitet, uniform – os, der er noget for hinanden og har en tradition og en værdighed. Jeg synes, det er uforeneligt, at man står med navn og i uniform og sviner chefer til. Så skal det ikke være her – står det til mig. Jeg skal nok, når jeg har fået den personalejuridiske vejledning og fået at vide, hvordan jeg ikke skal gøre, og hvad jeg skal gøre, og det kan være, at det, jeg siger nu, bliver opfattet som en trussel, og at jeg allerede er på vej hen i fængsel. Det ændrer ikke ved, at I skal vide, det er min holdning, og jeg har til hensigt at stoppe det. Og jeg har til hensigt at fyre de folk, jeg kan komme afsted med, som jeg synes er direkte illoyale. Betyder det, at de ikke må sige noget er galt? Det må de da gerne gøre. Jeg vil bare gerne have, at man har en respektfuld og en loyal tone – og jeg kan se ude i det civile samfund, der er der faktisk folk, som er blevet fyret, fordi de på Facebook, som bliver betragtet som et offentligt tilgængeligt middel, har udtrykt sig negativt. Det er der faldet dom over, og det ønsker jeg også at gøre gældende i Forsvaret. Det er ikke en trussel. Jeg vil bare gerne have, at vi styrker den der værdighed og korpsånd og traditioner og loyalitet og det der, og for mig er det altså mine damer og herrer – uforeneligt med, at man er direkte illoyal, og så umiddelbart gør det i uniform (...). ”

Artiklerne omtalte desuden, at ansatte i Forsvaret følte sig utrygge som følge af forsvarschefens udtalelser i forbindelse med disse oplæg. Fagforeningen Centralforeningen for Stampersonel havde også taget afstand fra forsvarschefens udtalelser og anså dem for en trussel mod de ansattes ytringsfrihed. Fagforeningen havde på den baggrund taget kontakt til forsvarschefen om sagen.

Af referat fra chefmøde den 1. marts 2016 fremgår, at forsvarschefen bl.a. på et samarbejdsudvalgsmøde i Værnsfælles Forsvarskommando den 29. februar 2016 – med deltagelse af bl.a. repræsentanter fra fagforeningen Centralforeningen for Stampersonel – havde fastholdt, at han opfordrede de ansatte til at deltage i den offentlige debat, men samtidig understreget, at direkte illoyalitet mod chefer, arbejdspladsen og kolleger efter hans opfattelse var uforeneligt med at være ansat i Forsvaret.

Centralforeningen for Stampersonel havde i den forbindelse gjort opmærksom på, at foreningen var i besiddelse af en videooptagelse med forsvarschefens

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

udtalelser, og Forsvarsministeriet modtog efter anmodning en kopi af optagelsen den 2. marts 2016. På baggrund af ministeriets vurdering af optagelsen indstilledes det, at de ansattes ytringsfrihed skulle drøftes på et relationsmøde mellem forsvarschefen og Forsvarsministeriets departementschef.

Mødet blev afholdt den 7. marts 2016. Forsvarsministeriet har oplyst, at der ikke foreligger et referat fra mødet.

Som følge af den kritik af forsvarschefens udtalelser, som bl.a. Centralforeningen for Stampersonel havde rejst og også offentliggjorde på sin hjemmeside den 18. marts 2016, skrev forsvarschefen samme dag et indlæg på Forsvarets Facebookside, hvor han bl.a. anførte følgende:

”Jeg vil gerne indledningsvist slå fast, at Forsvarets ansatte har ytringsfrihed, og at det ikke har været min hensigt at begrænse de ansattes ytringsfrihed, tværtimod, jeg har blot efterlyst, at ytringer sker i en sober, saglig og respektfuld tone.

Hvis det har givet anledning til misforståelse hos de, der overværede min præsentation er det selvfølgelig beklageligt. (...)

...

(...) Forsvarets ledelse kan også godt tåle kritik, og ytringsfriheden giver meget vide rammer for debatten. Det skal der ikke ændres på.”

I lyset af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 87 af 14. september 2006, bad jeg den 21. marts 2016 med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Forsvarsministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg bad om, at ministeriet forinden indhentede en udtalelse fra Værnsfælles Forsvarskommando.

Forsvarsministeren blev efterfølgende kaldt i samråd om sagen i Folketingets Forsvarsudvalg.

Forsvarschefen har også, efter at jeg gik ind i sagen, præciseret sine budskaber om ytringsfrihed for Forsvarets medarbejdere.

Den 18. april 2016 skrev forsvarschefen bl.a. følgende til Centralforeningen for Stampersonel:

”Jeg har ingen intentioner om at afskedige medarbejdere alene fordi, de er kritiske eller uenige med mig eller Forsvarets ledelse i øvrigt. Jeg ønsker en saglig, ligefrem og konstruktiv debat i og om Forsvaret. Forsvarets medarbejdere kan tilføre værdi til den generelle debat gennem deres

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

faglige indsigt og en åben debat fremmer ofte forståelsen, også mellem ledelse og medarbejdere.

Medarbejderne i Forsvaret er således meget velkomne til at bidrage med deres holdninger, også hvis de er kritiske eller uenige med ledelsen i Forsvaret.”

Samme dag udtrykte fagforeningen Centralforeningen for Stampersonel i et indlæg på sin hjemmeside tilfredshed med forsvarschefens udmelding.

Efter ministerens orienterende samråd i Forsvarsudvalget den 12. maj 2016 kom Forsvarsministeriet den 17. maj 2016 med en udtalelse til mig i sagen. Ministeriets udtalelse er vedlagt forsvarschefens udtalelse af 29. april 2016.

Forsvarsministeriets og forsvarschefens udtalelser er gengivet i deres helhed som bilag 1 og 2 til min udtalelse.

2. Myndighedernes udtalelser og efterfølgende præcisering

I sin udtalelse til mig af 29. april 2016 konkluderer forsvarschefen, at han ikke skulle have knyttet behovet for en ordentlig debat tone sammen med illoyalitet, ligesom han ikke skulle have nævnt fyring i den forbindelse. Dette beklager han.

Det fremgår også af forsvarschefens udtalelse, at medarbejdere i Forsvaret gerne må bidrage med deres holdninger, også hvis de er kritiske eller uenige med ledelsen i Forsvaret. Forsvarschefen opfordrer dog til, at en sådan debat foregår i en konstruktiv og sober tone.

Forsvarschefen anfører endvidere:

”Jeg vil afslutningsvist gerne slå fast, at medarbejdere i Forsvaret ligesom andre offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, og at der kun er få begrænsninger, idet man ikke må 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, som det fremgår af Justitsministeriets vejledning (...).

...

Denne præcisering af mit budskab har jeg efter møderne blandt andet offentliggjort på Forsvarets Facebookside og i flere interviews, ligesom jeg har orienteret vores samarbejdsudvalg og min chefkreds. Præciseringen

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

fremgår også af en kommentar fra chefen for Værnsfælles Forsvarskommandos Kommunikationssektion i vores medarbejderavis Forsvarsavisens martsnummer.”

Forsvarsministeriet har i sin udtalelse af 17. maj 2016 i det hele henholdt sig til forsvarschefens udtalelse.

Efter ministeriets udtalelse til mig har forsvarschefen endvidere i Forsvarschefens Nyhedsbrev nr. 2, maj 2016, der – som jeg forstår det – er rundsendt til medarbejdere i Værnsfælles Forsvarskommando den 26. maj 2016, bl.a. skrevet følgende under overskriften ”Kære medarbejdere”:

”Jeg vil gerne understrege, at hverken jeg eller ledelsen generelt har intentioner om at afskedige medarbejdere alene fordi, de er kritiske eller uenige med mig eller Forsvarets ledelse i øvrigt. Det har nogen forstået ud af mine udtalelser på møderne, og det er selvfølgelig beklageligt.”

Som bilag til nyhedsbrevet var vedlagt forsvarschefens udtalelse af 29. april 2016, jf. ovenfor.

Jeg modtog en kopi af forsvarschefens nyhedsbrev til medarbejderne fra Forsvarsministeriet den 27. maj 2016.

3. Reglerne om 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, herunder ombudsmandens praksis.

Justitsministeriet udsendte i 2006 en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed (Vejledning nr. 87 af 14. september 2006). Vejledningen svarede til det udkast til vejledning, som Udvalget om Offentligt Ansattes Ytringsfrihed og Meddeleret havde udarbejdet som bilag til betænkning nr. 1472/2006.

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 deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter, også om emner vedrørende eget arbejdsområde.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder ikke ytringer, som fremsættes på myndighedens vegne.

En offentligt ansat, der ytrer sig vedrørende sit eget arbejdsområde, skal derfor – hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte ytringen som udtryk for ansættelsesmyndighedens synspunkter – præcisere, at den ansatte ikke ytrer sig på myndighedens vegne. Desuden må ansatte, som er tæt på beslutningsprocessen, af hensyn til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde udvise tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde.

Derudover 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 om oplysninger, der efter lovgivningen er tavshedsbelagte. Desuden må de ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremkomme med åbenbart urigtige oplysninger om forhold inden for eget arbejdsområde.

Om forholdet mellem de ansattes ytringsfrihed og den loyalitetsforpligtelse, der gælder for offentligt ansatte, anfører vejledningen særligt følgende:

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

Om det forhold, at en lovlig ytring er fremsat, anfører vejledningen bl.a. følgende:

”Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Ytringen kan heller ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender de såkaldte ‘negative ledelsesreaktioner’. (...)

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for ‘negative ledelsesreaktioner’. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på kravene til kvalifikation og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. (...)

4. Min vurdering

4.1. I sin udtalelse til mig kommer forsvarschefen bl.a. ind på, at baggrunden for, at han tog tonen i debatten op som et af emnerne på møderne med Forsvarets medarbejdere, var, at der bl.a. på de sociale medier – herunder Forsvarets Facebookside – til tider havde været en urimelig grov tone, som de ansatte nogle gange bidrog til.

Det fremgår ligeledes af de akter, som jeg har modtaget fra Forsvarsministeriet, at Forsvaret havde oplevet en stigende tendens til en grov tone i debatten bl.a. på sin Facebookside, herunder negative og stødende bemærkninger over for homoseksuelle og personer med anden etnisk baggrund end dansk.

Jeg forstår det sådan, at det bl.a. er disse tilkendegivelser på Forsvarets Facebookside, som forsvarschefen henviser til. Og jeg finder det på den baggrund helt forståeligt, at forsvarschefen så et behov for at adressere tonen i debatten på Forsvarets Facebookside.

Som jeg vil komme nærmere ind på i det følgende, er der imidlertid en grundlæggende forskel på, om en offentlig arbejdsgiver stiller krav til de ytringer, som de ansatte fremsætter som led i tjenesten, eller om kravet angår de ytringer, som de ansatte fremsætter på egne vegne – altså uden for tjenesten.

I førstnævnte tilfælde er myndigheden i kraft af sine ledelsesbeføjelser berettiget til f.eks. at bestemme, hvilke medarbejdere der må udtale sig, og hvad de må sige, hvorimod de ansattes ytringer på egne vegne er beskyttet af de regler og principper, der gælder om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Hvis en offentlig arbejdsgiver ønsker at adressere tonen og sprogbrugen i de ytringer, som de ansatte fremsætter uden for tjenesten, er det efter min opfattelse helt afgørende, at ønsket formuleres på en sådan måde, at det ikke kan opfattes som tilkendegivelser om retlige grænser for ytringsfriheden, som ikke er retvisende. Jeg henviser i den forbindelse til min udtalelse af 2. maj 2012, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2012-25, og nærmere til mine bemærkninger nedenfor.

4.2. På baggrund af Forsvarsministeriets oplysninger har jeg ved min vurdering af sagen lagt til grund, at forsvarschefen i forbindelse med sit mundtlige oplæg på Flyvestation Karup den 16. februar 2016 har udtalt sig, som det fremgår af den videooptagelse, DR offentliggjorde den 18. marts 2016. Jeg henviser til pkt. 1 ovenfor.

Der er efter min opfattelse ikke tvivl om, at forsvarschefens krav om, at de ansatte skulle ytre sig loyalt på de sociale medier, i konteksten angik de ansattes ytringer uden for tjenesten.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Disse ytringer er som anført beskyttet af de regler og principper, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

4.3. Ifølge Justitsministeriets vejledning om ytringsfrihed står det klart, at der er vide rammer for, hvad offentligt ansatte på egne vegne kan fremsætte af kritiske ytringer om deres eget arbejdsområde, uden at der derved sker brud på den loyalitetsforpligtelse, som offentligt ansatte er underlagt.

Dette gælder også Forsvarets ansatte, når de udtaler sig offentligt og uden for tjenesten om Forsvaret og dets ledelse.

Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er baseret på, at demokrati og åbenhed er grundlæggende værdier i den offentlige sektor, og at det således både er ønskeligt og nyttigt, at offentligt ansatte i vidt omfang gør brug af ytringsfriheden og deltager i den offentlige debat med deres synspunkter og særlige viden. De offentlige arbejdspladser har derfor et ansvar for at skabe en kultur, hvor det er legitimt og velset, at de ansatte deltager i debatter, som angår deres arbejdsområde, og dermed også er med til at bidrage med oplysninger om f.eks. de praktiske konsekvenser af de beslutninger, der træffes på området.

Det er derfor vigtigt, at de offentlige arbejdsgivere er særligt opmærksomme på, at både individuelle og generelle henvendelser til de ansatte om deres (påtænkte) ytringer på egne vegne om forhold, der angår arbejdspladsen, er i overensstemmelse med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

4.4. Det er samlet set min opfattelse, at forsvarschefens udtalelser i den nævnte videooptagelse fra Karup ikke gav et retvisende billede af den retsstilling, som de ansatte har efter de gældende regler og principper om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det mener jeg er meget kritisabelt.

På linje med hvad Forsvarsministeriet og forsvarschefen selv er inde på i deres udtalelser til mig, er det min opfattelse, at forsvarschefen ikke burde have knyttet ønsket om en ordentlig debattone om Forsvaret sammen med et egentligt krav om, at de ansatte ytrer sig i en "respektfuld og en loyal tone" på de sociale medier. Forsvarschefen burde heller ikke have udtalt, at de ansatte kunne forvente at blive afskediget for direkte illoyale ytringer om Forsvaret, som de måtte fremsætte på Facebook eller andre offentlige medier.

Jeg bemærker i den forbindelse, at den loyalitetsforpligtelse, der følger af ansættelsesforholdet i det offentlige, ikke i sig selv kan bevirke en yderligere indskrænkning af den ansattes ytringsfrihed end de begrænsninger, der i øv-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

rigt gælder, og som er opregnet i Justitsministeriets vejledning, jf. ovenfor under pkt. 3.

Forsvarschefens tilkendegivelser på mødet har således været misvisende og i særdeleshed egnede til at skabe usikkerhed hos Forsvarets ansatte om retten til på egne vegne at ytre sig kritisk om forhold inden for eget arbejdsområde.

Udtalelserne er efter min opfattelse endvidere fremsat i så faste og generaliserende vendinger, at de giver indtryk af, at kritiske ytringer, som de ansatte fremsætter på egne vegne i den offentlige debat, let ville kunne anses for et brud på loyalitetspligten over for Forsvaret med deraf følgende alvorlige personaleretlige konsekvenser.

4.5. Ved min gennemgang af sagens akter kan jeg konstatere, at der i Forsvarsministeriet har været interne overvejelser om, hvorvidt forsvarschefens udtalelser til de ansatte på Flyvestation Karup var i strid med principperne om offentligt ansattes ytringsfrihed, og at forsvarschefen på den baggrund har haft en samtale med Forsvarsministeriets departementschef den 7. marts 2016.

Jeg kan derudover konstatere, at forsvarschefen – som også anført i udtalelsen til mig – efterfølgende har gjort ganske meget for at klargøre, at Forsvarets ansatte på lige fod med andre offentligt ansatte har frihed til at ytre sig og fremsætte kritik af forholdene på deres arbejdsplads.

I sin udtalelse af 29. april 2016 anfører forsvarschefen, at han har søgt at udbrede budskabet om, at de ansatte er velkomne til at komme med kritiske indlæg om ledelsen og Forsvaret bl.a. på Forsvarets Facebookside, i Forsvarets medarbejderavis og ved orientering af samarbejdsudvalget og chefkredsen.

Det fremgår videre af sagens akter, at forsvarschefen bl.a. har præciseret sine udtalelser til Centralforeningen for Stampersonel, som umiddelbart har stillet sig tilfreds med præciseringen. Han har også skrevet et indlæg i sit nyhedsbrev (FC Nyhedsbrev), som jeg forstår er udsendt til medarbejdere i Værnsfælles Forsvarskommando den 26. maj 2016, jf. nærmere ovenfor pkt. 1 og 2.

4.6. I lyset af sagens karakter finder jeg det imidlertid tvivlsomt, om Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando – herunder forsvarschefen – har gjort tilstrækkeligt for at sikre sig, at de ansatte i Forsvaret ikke afholder sig fra at benytte deres ytringsfrihed på grund af tvivl om de retlige rammer eller af frygt for uberettiget sanktionering eller andre negative ledelsesreaktioner.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til, at udtalelserne blev fremsat af Forsvarets øverste chef, og at udtalelserne derfor må antages at være tillagt en gan-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ske særlig vægt hos de ansatte i Forsvaret. Jeg bemærker også, at det fremgår af forsvarschefens udtalelser i Karup, at han var bevidst om, at henvisningen til illoyale ytringer som afskedigelsesgrundlag kunne opfattes som en trussel, der muligvis ikke havde juridisk grundlag, men som under alle omstændigheder var udtryk for hans holdning.

Jeg henviser også til Justitsministeriets betænkning nr. 1553/2015, s. 220, om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, hvor det er anført, at frygten for uberettiget sanktionering kan medføre, at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig.

Efter gældende ret kan offentligt ansattes lovlige ytringer endvidere ikke i sig selv danne grundlag for, at ledelsen anvender nogen form for "negative ledelsesreaktioner" over for de ansatte. Det er derfor min opfattelse, at forsvarschefens præciseringer om, at de ansatte ikke vil blive *afskediget alene* for deres kritiske ytringer, fremstår utilstrækkelige. Dels fordi en lovlig ytring hverken helt eller delvist kan indgå i grundlaget for en afskedigelse. Og dels fordi en lovlig ytring heller ikke kan danne grundlag for andre negative ledelsesreaktioner, f.eks. forflyttelser, advarsler, manglende advancement, manglende tildeling af løntillæg mv.

Jeg henstiller på den baggrund, at Forsvarsministeriet overvejer, om der kan være brug for yderligere ledelsesmæssige tiltag for at sikre, at Forsvarets ansatte ikke er i tvivl om, hvilke rammer der gælder for deres frihed til at ytre sig på egne vegne, herunder også kritisk om Forsvaret og dets ledelse.

Jeg går ud fra, at Forsvarsministeriet i den forbindelse vil inddrage de relevante personaleorganisationer for at afklare, om Forsvarets medarbejdere kan antages nu at have den fornødne forståelse af deres ret til at ytre sig. I den forbindelse kan det f.eks. overvejes, om der er behov for en nærmere kortlægning af medarbejdernes kendskab til deres rettigheder.

Endelig går jeg ud fra, at Forsvarsministeriet vil sørge for, at samtlige medarbejdere i Forsvaret gøres bekendt med resultatet af min undersøgelse.

Jeg beder om, at ministeriet **senest den 15. september 2016** oplyser mig om, hvilke yderligere initiativer ministeriet eventuelt har taget med sigte på yderligere klargøring af de ansattes retsstilling på området.

Jeg har gjort Værnsfælles Forsvarskommando bekendt med min opfattelse.

I lyset af sagens karakter har jeg ligeledes orienteret Folketingets Retsudvalg og Folketingets Forsvarsudvalg om min vurdering af sagen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Med brev af 13. september 2016 underrettede Forsvarsministeriet mig om de initiativer, som ministeriet havde iværksat på baggrund af min henstilling i sagen for at sikre, at de ansatte i Forsvaret ikke var i tvivl om rammerne for deres ytringsfrihed. Det fremgik bl.a., at hovedkonklusionerne i min udtalelse var videreformidlet til styrelserne under ministeriets område med en anmodning om at orientere medarbejderne. Desuden havde forsvarschefen – både via interne og eksterne medier – taget udtalelsen til efterretning, og han havde i forskellige sammenhænge været i dialog med Forsvarets medarbejdere om emnet.

Det fremgik endvidere af brevet, at Forsvarsministeriet havde indledt et arbejde med deltagelse af repræsentanter fra de enkelte styrelser under ministeriet og de faglige organisationer, som skulle munde ud i en vejledning om de ansattes ytringsfrihed i Forsvaret.

Med brev af 6. oktober 2016 kvitterede jeg for modtagelsen af Forsvarsministeriets brev og meddelte, at jeg ikke foretog mig mere i relation til sagen.

Den 23. december 2016 orienterede Forsvarsministeriet mig imidlertid om, at ministeriet havde besluttet at indstille det videre arbejde med en vejledning om ytringsfrihed på ministeriets område. Ministeriet ønskede i stedet at henholde sig til Justitsministeriets opdaterede vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed af 31. oktober 2016.

Jeg meddelte ministeriet den 9. januar 2017, at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig yderligere på baggrund af orienteringen. Jeg noterede mig samtidig ministeriets tilkendegivelse om fortsat at ville have fokus på medarbejdernes ret til at ytre sig frit.

BILAG 1 – Forsvarsministeriets udtalelse af 17. maj 2016

”Forsvarsministeriets udtalelse vedrørende forsvarschefens udtalelser om ansattes ytringer på de sociale medier

Ved brev af 21. marts 2016 har Folketingets Ombudsmand anmodet Forsvarsministeriet om en udtalelse i anledning af forsvarschefens udtalelser om ansattes ytringer på de sociale medier. Forsvarsministeriets er endvidere blevet anmodet om at indhente en udtalelse fra Værnfælles Forsvarskommando.

Forsvarsministeriet skal bemærke, at Forsvarets ansatte ligesom andre offentligt ansatte er beskyttet af grundlovens bestemmelser om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde. Derfor må Forsvarets ansatte gerne kritisere ledelsen.

Værnsfælles Forsvarskommando har fremsendt forsvarschefens udtalelse af 29. april 2016 til Forsvarsministeriet.

Som det fremgår af udtalelsen, var et af forsvarschefens ærinder på møderne grundlæggende at skabe opmærksomhed og tydelighed om behovet for en ordentlig debatton. Årsagen hertil var, at der efter forsvarschefens opfattelse til tider er en urimelig grov debatton på de sociale medier, herunder på Forsvarets facebook-side.

Forsvarschefen har dog beklaget, at han fik knyttet behovet for en ordentlig debatton sammen med illoyalitet, ligesom han har beklaget, at han nævnte fyring i den forbindelse.

Det fremgår således af forsvarschefens udtalelse, at medarbejdere i Forsvaret gerne må bidrage med deres holdninger, også hvis de er kritiske eller uenige med ledelsen i Forsvaret. Forsvarschefen opfordrer dog til, at den debat foregår i en konstruktiv og sober tone.

Forsvarsministeriet har endvidere noteret sig, at det fremgår af forsvarschefens udtalelse, at forsvarschefen har præciseret sit budskab på Forsvarets Facebookside og i flere interviews, ligesom forsvarschefen har orienteret samarbejdsudvalget og chefkredsen herom.

Forsvarsministeriet kan i det hele henholde sig til forsvarschefens udtalelse og har således ikke yderligere at tilføje til sagen.”

BILAG 2 – Forsvarschefens udtalelse af 29. april 2016

”Udtalelse i anledning af Ombudsmandens henvendelse

Som Forsvarschef ønsker jeg en åben og saglig debat i Forsvaret. Konstruktiv debat og dialog bidrager til at udvikle Forsvaret og fremme den gensidige forståelse mellem ledelse og medarbejdere.

Af samme grund har Forsvaret styrket indsatsen på de sociale medier, og af samme grund gennemfører jeg i øjeblikket en omfattende rundrejse til Forsvarets myndigheder for at komme i dialog med så mange medarbejdere som muligt. Jeg har hvert sted givet et oplæg, og der er efterfølgende givet ca. 40-45 minutter til spørgsmål fra salen, idet jeg har opfordret de tilstedeværende til at spørge om lige det, de havde lyst til; det kunne være noget, de ville kritisere, noget de ikke forstod, eller noget som vi skulle fastholde. Mange har fulgt opfordringen og haft spørgsmål af kritisk karakter. Disse har jeg svaret åbent og ærligt på, og med forståelse for de synspunkter, der blev rejst. Netop denne del har efterfølgende afstedkommet mange positive tilkendegivelser fra medarbejderne, og det er min opfattelse, at møderne generelt har været præget af en ligefrem og konstruktiv dialog.

Årsagen til at jeg har fundet anledning til at tage debatten op som ét af emnerne på disse møder med medarbejderne er, at der bl.a. på sociale medier, herunder Forsvarets Facebook-sider, til tider har været en – i mine øjne – urimelig grov tone, samt at Forsvarets ansatte nogle gange har bidraget hertil.

Jeg har på den baggrund bedt Forsvarets Auditørkorps og Forsvarsministeriets Personalestyrelse om en afklaring af, hvor grænsen går for, hvad man som ansat kan tillade sig at skrive. Dette har jeg nævnt på flere af møderne, hvor jeg også har sagt, at når jeg fik deres svar, ville jeg vende tilbage. Mine efterfølgende udtalelser skal ses i den sammenhæng.

Et af mine ærinder på møderne var grundlæggende at skabe opmærksomhed og tydelighed om behovet for en ordentlig debat. Det budskab står jeg ved.

Samtidig vil jeg dog gerne slå fast, at jeg ikke skulle have knyttet behovet for en ordentlig debat sammen med illoyalitet, ligesom jeg ikke skulle have nævnt firing i den forbindelse. Det beklager jeg.

Jeg vil afslutningsvist gerne slå fast, at medarbejdere i Forsvaret ligesom andre offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, og at der kun er få begrænsninger, idet man ikke må 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 væsentli-

BILAG

ge forhold inden for eget arbejdsområde, som det fremgår af Justitsministeriets vejledning (nr. 87, 2006) om offentlig ansattes ytringsfrihed.

Medarbejdere i Forsvaret er således meget velkomne til at bidrage med deres holdninger, også hvis de er kritiske eller uenige med ledelsen i Forsvaret. Det har jeg også på møderne og ved andre lejligheder tilkendegivet. Jeg ønsker dog, at den debat foregår i en konstruktiv og sober tone.

Denne præcisering af mit budskab har jeg efter møderne blandt andet offentliggjort på Forsvarets Facebookside og i flere interviews, ligesom jeg har orienteret vores samarbejdsudvalg og min chefkreds. Præciseringen fremgår også af en kommentar fra chefen for Værnsfælles Forsvarskomandos Kommunikationssektion i vores medarbejderavis Forsvarsavisens marts nummer.”