



Beslutningsforslag nr. B 22

Folketinget 2013-14

Fremsat den 21. november 2013 af Pernille Skipper (EL), Finn Sørensen (EL) og Nikolaj Villumsen (EL)

## **Forslag til folketingsbeslutning** om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed

Folketinget pålægger regeringen snarest at etablere et centralt, uafhængigt nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed, hvortil offentligt ansatte kan henvende sig anonymt og få rådgivning og støtte med henblik på efterfølgende navngiven benyttelse af ytringsfriheden vedrørende forhold på arbejdspladsen. Nævnet skal ud over støttefunktionen også videreudvikle metoder til at skabe og forbedre den åbne dialog i den offentlige sektor.

Folketinget pålægger endvidere regeringen at ændre lovgivningen, så der indføres omvendt bevisbyrde i sager, hvor offentligt ansatte afskediges, forflyttes eller udsættes for andre lignende sanktioner fra arbejdsgivers side, efter at de har brugt deres grundlovssikrede ret til at ytre sig.

## Bemærkninger til forslaget

Forslaget er en delvis genfremsættelse af B 64, folketingsåret 2009-10, om »Forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes yringsfrihed«, jf. Folketingstidende 2009-10, B 64 som fremsat, A side 1 ff., og F, møde nr. 47 side 42 ff. Vedrørende forslaget om at indføre omvendt bevisbyrde i sager om afskedigelse af offentligt ansatte og de ledsagende bemærkninger henvises til B 62, Folketingstidende 2005-06, FF 6759 og tillæg A 3371 og 3375.

### Baggrunden for forslaget

Med dette beslutningsforslag ønsker forslagsstillerne at skabe bedre muligheder for, at offentligt ansatte kan ytre sig frit og uden frygt for repressalier inden for de regler, som gælder for offentligt ansattes yringsfrihed.

Den 14. september 2006 udsendte daværende justitsminister Lene Espersen »Vejledning om offentligt ansattes yringsfrihed« til offentlige arbejdspladser m.fl. Hensigten var angiveligt at øge offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat og afklare, hvor grænsen for offentligt ansattes yringsfrihed går.

FTF kunne samme år, som ministerens vejledning udsendtes, præsentere en undersøgelse, der dokumenterede, at det stod ringe til med offentligt ansattes yringsfrihed. Ydermere viste en undersøgelse fra Dansk Magisterforening fra 2009, at 60 pct. af de ansatte slet ikke kendte til ministerens vejledning fra 2006, jf. »Vejledning for offentligt ansatte har ingen effekt«, Magisterbladet nr. 10, den 5. juni 2009.

Mediejurist og afdelingsleder på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensen udtalte i den forbindelse, at der ikke altid er sammenhæng mellem retsprincipper og praksis. Han påpegede, at årsagen hertil ikke mindst skal findes i den stigende private tankegang i det offentlige: »Markedsgørelsen af den offentlige sektor trækker i retning af, at det offentlige i fremtiden bliver endnu mere lukket, og i retning af en endnu mere privat tankegang. Risikoen er, at de offentlige institutioner glemmer, hvem de er, og at de er omfattet af demokratiske principper, som ikke gælder for private virksomheder« (jf. artiklen »Yringsfrihed: Privat ledelsesstil hæmmer yringsfriheden i det offentlige«, Information den 14. maj 2009).

Det er forslagsstillerens opfattelse, at Oluf Jørgensens analyse ikke er blevet mindre relevant i dag end i 2009. FTF har således også flere gange siden offentliggjort nye undersøgelser, der viser, at det stadig står skidt til med offentligt ansattes yringsfrihed. Der er i dag ikke megen sikkerhed for medarbejdere, der offentligt kritiserer eller påtaler tvivlsomme eller ligefrem ulovlige forhold på arbejdspladsen. Ifølge FTF's seneste undersøgelse (fra 2012) er 40 pct. af medarbejderne bange for at miste jobbet, hvis de ytrer sig offentligt om forhold på jobbet. Og værst er frygten i staten blandt f.eks. politifolk, forsvarspersonale og skattemedarbejdere (<http://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-analyse/artikel/faerre-ansatte-gaar-til-chefen-med-i-kritik/>).

Tallene vidner om, at der bør gøres mere for at sikre, at offentligt ansatte kan udtale sig om forhold på deres arbejdsplads, som er så kritisable, at de bør komme til offentlighedens kendskab. I et demokratisk samfund bør vi vide, hvis børnesager syltes, eller slækkes på f.eks. miljøkontrollen i en kommune eller den administrative afgørelsespraksis ikke afspejler reglerne. Vi har således en stor samfundsmæssig interesse i, at vi får kendskab til følgerne af de politiske prioriteringer.

I regeringsgrundlagt fra oktober 2011 står der: »Regeringen vil sikre sig, at offentligt ansatte oplever, at de har mulighed for at ytre sig, hvis forholdene ikke er i orden – uden konsekvens for den enkeltes fremadrettede karrieremuligheder«.

Regeringen har imidlertid endnu ikke taget konkrete initiativer, som kan understøtte offentligt ansattes yringsfrihed og deltagelse i den offentlige debat om de forvaltninger m.v., de arbejder i. Regeringen har dog aktuelt nedsat et udvalg, der skal se på, om der 1) bør udformes en whistleblowerordning, 2) om der bør gøres noget for at sikre offentligt ansattes yringsfrihed og deltagelse i debatten og 3) om der bør indføres en omvendt bevisbyrde i tråd med den der foreslås med dette beslutningsforslag. Udvalget skal afrapportere til regeringen i efteråret 2014.

Det er vigtigt for forslagsstillerne i den forbindelse at slå fast, at en whistleblowerordning isoleret set ikke er et svar på, hvordan vi generelt styrker yringsfriheden blandt offentligt ansatte. En whistleblowerordning kan være med til at sikre, at man som ansat kan videreformidle ulovlige eller kritisable forhold til en særlig instans, der på den baggrund vil kunne tage de relevante skridt i forhold til de ansvarlige. Men der skal langt mere til for at sikre de offentligt ansatte reel yringsfrihed og mulighed for at deltage i debatten om, hvordan der i praksis forvaltes på baggrund af de politiske beslutninger og de gældende lovregler, myndighederne er underlagt.

### Generel begrundelse for at sikre offentligt ansattes yringsfrihed bedre

Mange offentlige institutioners beslutningsprocesser er lukket land for offentligheden, hvilket ofte begrundes med, at det er vigtigt at give en arbejdsplads og dens ledelse arbejdsro. Men offentligheden har brug for at være orienteret om følgerne af de politiske prioriteringer. At landets politikere og befolkning har kendskab til, hvordan de politiske beslutninger omsættes i praksis, hvordan de forvaltes, og hvilke konkrete konsekvenser de har, er en essentiel del af grundlaget for den demokratiske proces.

Det er derfor centralt for et dynamisk demokrati, at de, der oplever følgerne af de politiske beslutninger og har den faglige viden til at forstå, hvad der foregår, tør stå frem. Ved at stå frem med deres viden er de offentligt ansatte med til at lede demokratiet i den rigtige retning ved at dele deres erfaringer med offentligheden. Politisk beslutningstagning fore-

går i blinde, hvis de, der skal udføre beslutningerne, ikke kan tale frit og åbent om beslutningernes konsekvenser.

Beslutningsforslaget lægger derfor op til, at Folketinget og regeringen gennem oprettelsen af et nyt nævn tager fat på spørgsmålet om, hvordan man skaber trygge rammer for, at offentligt ansatte kan leve op til deres samfundsansvar. Forslagsstillerne anser ikke et sådant nævn som den endelige kur mod problemet, men som et middel til at udvikle metoder og få overblik over behovet, samtidig med at man med det samme går i gang med at støtte dem, der er ved at komme i klemme. Nævnets formål er at sikre, at ytringsfriheden bliver beskyttet og benyttet, og at forebygge, at offentligt ansatte censurerer sig selv af misforstået loyalitet til systemet eller af frygt for konsekvenserne.

De sager, der kendes, viser, at det at benytte sin ytringsfrihed kan have alvorlige konsekvenser. Et sagsforløb, hvor en offentligt ansat står frem for offentligheden, indledes typisk med, at en person først bliver stemplet som »brøkkehoved«, hvorefter personen ofte sygemelder sig og til sidst bliver fyret på grund af for højt sygefravær eller en dårlig samarbejdsrelation.

Et nyere eksempel på, hvordan disse sager typisk udvikler sig, kom til offentlighedens kendskab, i kølvandet på at Politiken og politiken.dk i december 2011 afslørede, at socialrådgivere i Københavns Kommune sminkede deres tal og tilbagedaterede registreringer i børne- og ungesager. Socialforvaltningen i Københavns Kommune iværksatte efterfølgende en undersøgelse. Den viste bl.a., at der i 11 pct. af de undersøgte sager var blevet lavet en registrering i kommunens interne registreringssystem (BUS), uden at der var sket en reel sagsbehandling. På baggrund af stikprøveundersøgelsen konkluderede forvaltningen, at der ikke var tale om systematisk, tilsigtet snyd. I oktober 2012 konkluderede den interne revision i kommunen imidlertid, at forvaltningens stikprøveundersøgelse ikke var tilstrækkelig til at konkludere, at der ikke foregik systematisk snyd med registreringerne på undersøgelsestidspunktet i 2011.

En af kommunens socialrådgivere, David Hertz, der arbejdede med børne- og ungesager, var uafhængigt af Politikens afsløringer kommet til den erkendelse, at der i børne- og ungeforvaltningen var tale om bevidst og systematisk sminkning af tallene og tilbagedaterede registreringer, især fordi man som forvaltning reelt ikke kunne nå at følge op på sagerne efter de krav, der stilles efter serviceloven. David Hertz påpegede i forskellige sammenhænge dette over for sin ledelse, herunder kommenterede han en blog skrevet af et medlem af ledelsen, så det også stod klart for kollegerne, at han mente, at man i forvaltningen havde manipuleret med tallene. Hans egen sagsbehandling indgik i den omtalte stikprøve. Efter undersøgelsen var gennemført, blev han indkaldt til samtale, idet man havde fundet uoverensstemmelser mellem hans registreringer i systemet og hans sagsbehandling. Under samtalen med chefen tilbageviste han, at han havde snydt med sine registreringer. Samtlige hans registreringer i systemet afspejlede egentlige sagsopfølgninger, hvilket han kunne dokumentere via sin kalender og ved hjælp af mailkorrespondance. Alligevel oplevede David

Hertz de efterfølgende uger, at chefen ved flere lejligheder såede tvivl om hans sagsbehandling på møder med de øvrige sagsbehandlere. Undervejs måtte han sygemelde sig. Han kunne ikke passe sit arbejde. Han udtalte efter hele forløbet over for Politiken bl.a. følgende: »Selvfølgelig skal en ledelse skabe ro i geledderne, men jeg føler, at man er gået bevidst efter at komme af med mig, fordi jeg sagde min mening, og de måske også troede, at historierne i pressen stammede fra mig«.

David Hertz' interne, men vedvarende kritiske røst i forhold til den kritisable forvaltningspraksis var således ifølge hans opfattelse den egentlige anledning til, at han blev fyret. Ifølge ledelsen skyldtes fyringen, at han i længere tid har optrådt konfliktsøgende, illoyalt og ikke anerkendt ledelsesretten i en grad, så et fortsat samarbejde var muligt.

(Se artiklen på pol.dk, <http://politiken.dk/indland/ECE1842836/socialraadgiver-blev-fyret-jeg-blev-syndebuk-for-systemets-ugerninger/>).

Det seneste eksempel på en markant sag, hvor en medarbejder først er stået frem med alvorlige anklager om kritisable forvaltningsmetoder efter sin afsked, er sagen fra Arbejdsskadestyrelsen, hvor arbejdsskadessager ifølge den forhenværende medarbejder behandles meget lidt betryggende for de der er kommet til skade. Ombudsmanden har taget sagen op af egen drift på baggrund af de anklager, vedkommende er stået frem med (Se kronikken »Arbejdsskadestyrelsen er blevet en pølsefabrik« i Politiken den 3. oktober 2013).

Det er særdeles vigtigt at skabe rammerne for en løsning af konflikterne i de tilfælde, hvor dårlig ledelse eller et arbejdsmiljø præget af mangel på solidaritet eller stor usikkerhed umuliggør en løsning inden for institutionens egne rammer. Beslutningsforslaget tilsigter ikke at skabe en angiverkultur blandt offentligt ansatte, men at skabe et forum til fremme af den åbne dialog og muligheden for kritik inden for det offentlige samt skabe rum for konfliktløsning gennem uvildig ekstern rådgivning og støtte, både under og efter en offentligt ansat er stået frem. Samtidig har offentligheden brug for tilstrækkelig information til at kunne sikre, at den offentlige sektors effektivitet ikke begrænses, ved at kolleger dækker over hinanden af loyalitet eller frygt for sanktioner eller et ry som sladrehanke.

I tilfælde af uansvarlige forhold på arbejdspladsen bør en ansat selvfølgelig først og fremmest kontakte den berørte person eller sin umiddelbart foresatte eller ledelse på højere niveau, hvis den nærmeste leders adfærd er en del af problemerne. Ideelt set bør problemer i offentlige institutioner altid kunne løses, ved at man går den reglementerede kommandovej. Det er imidlertid fuldt forståeligt, at offentligt ansatte holder sig tilbage fra at protestere til ledelsen eller til offentligheden over dårlige dispositioner fra ledelsens side af frygt for repressalier eller forbigåelse i forhold til fremtidige stillingsskift og opgaver på arbejdspladsen.

### *Formålet med et nyoprettet nævn til sikring af offentligt ansattes yringsfrihed*

Offentligt ansatte i Danmark skal kunne henvende sig anonymt til nævnet og få en indledende afklaring af, hvad det vil komme til at betyde for dem at stå frem. Efterfølgende tænkes alle henvendelser, der resulterer i, at en offentligt ansat står frem i offentligheden, at være med navns nævnelse. Nævnets rolle vil således på én gang være at sikre tilstrækkelig uafhængighed i behandlingen af sager, at indhente uvildige oplysninger fra alle involverede parter, at rådgive omkring offentliggørelse og efterfølgende at modarbejde, at den offentligt ansatte bliver syndebug for eksempelvis kritisable eller ulovlige administrative prioriteringer, og at støtte den ansatte i forbindelse med eventuelle tjenstlige sanktioner på grund af offentlige ytringer. Det skal således være nævnets opgave at være behjælpelig med, at vigtige informationer om politiske prioriteringer og om den offentlige sektor kommer til offentlighedens kendskab, og at støtte offentliggørelsen af disse informationer.

Det er forslagsstillernes forventning, at en række mennesker, der ellers er forblevet tavse af frygt for følgerne, vil turde stå frem for nævnet, idet de her vil kunne få kompetent vejledning og støtte.

Det er umuligt fuldstændig at beskytte personer, der står frem, mod at blive set skævt til på arbejdspladsen, hvis nævnet i forbindelse med en eventuel sag har indhentet informationer fra arbejdsgiveren, da man på en lille arbejdsplads ofte vil kunne regne ud, hvem anmelderen er. Dette gælder, uanset om en anonym forespørgsel ender med at blive til en sag, hvor en offentligt ansat står frem med navns nævnelse, eller det bare bliver ved en indledende høring. Men det er forslagsstillernes forventning, at den øgede åbenhed, som nævnet vil bidrage til en vis grad vil begrænse også de kollegiale følger af at stå frem. Den offentlige debat vil derfor blive væsentligt beriget, da offentligheden vil kunne få indblik i problemer, der ellers alene er kendskab til inden for lukkede døre.

### *Nævnets opbygning og funktioner*

Nævnet foreslås opbygget efter en model, som ligner Pressenævnets på visse punkter. Det foreslås, at nævnet mindst skal bestå af en jurist, en presserådgiver og en organisationspsykolog suppleret med en repræsentant for det i en given sag relevante fagforbund eller relevante foreninger eller underafdelinger som eksempelvis Dansk Selskab til Sikring af Lægers Ytringsfrihed eller Transparency International.

I den forbindelse foreslås det, at alle fagforbund opfordres til at vælge en fast repræsentant til nævnet, som kan indkalde, hvis et af fagforbundets medlemmer er berørt af en sag. Repræsentanten for fagforbundets opgave i nævnet skal være at være behjælpelig, dels med at beskytte et anmeldende medlem, dels med at beskytte den anmeldte. Herudover bør nævnet have mulighed for at indkalde relevante personer til rådgivning eller information i forbindelse med behandlingen af konkrete sager samt pligt til at indkalde en redegørelse fra alle berørte parter i en given sag.

I tilfælde af at der er tale om direkte ulovligheder, skal nævnet videregive sagen til den rette instans. Nævnets opgave er alene at støtte offentligt ansattes yringsfrihed og at fremme offentlig orientering, ikke at tage sig af ulovligheder.

Det foreslås, at nævnet opretholder en hurtig arbejdsgang, afhængigt af sagens indhold og omfang, med en maksimal samlet behandlingstid på ½ år for at undgå, at offentlige instanser ved unødigt at forsinke sagsbehandlingen modarbejder, at en sag kommer til offentlighedens kendskab. I den forbindelse foreslås det, at alle offentlige institutioner pålægges at give relevante svar på nævnets henvendelser inden for 2 måneder.

Det foreslås, at nævnet årligt skal udgive en rapport om, hvordan det står til med offentligt ansattes yringsfrihed. Denne rapport forventes at kunne fastholde opmærksomheden på vilkårene for offentligt ansattes benyttelse af yringsfrihed og at kunne skabe fokus på tendenser inden for graden af åbenhed på offentlige arbejdspladser.

I det omfang nævnet finder, at der er hold i en offentligt ansatts henvendelse, skal nævnet kunne støtte den offentligt ansatte med henblik på at offentliggøre sagen ved efterfølgende at fungere som garant og juridisk ansvarlig for rigtigheden af informationerne.

### *Sanktionsmuligheder*

Det er som nævnt ikke tanken, at nævnet skal fungere som dommer i forbindelse med lovbrud. Nævnets opgave skal derimod være at give den offentligt ansatte vejledning og støtte i gråzonen af tilsløringer, ansvarsforflygtigelse og grov udnyttelse af en magtposition. Samtidig er formålet med nævnets virke, at offentligheden skal få større kendskab til følgerne af politiske beslutninger og få indsigt i de tilfælde, hvor den praktiske implementering af beslutninger har medført uhensigtsmæssige konsekvenser.

Nævnet skal således ikke have direkte sanktionsmuligheder. Baggrunden for dette er, at nævnet, såfremt det finder, at der i en given sag er tale om uforsvarlige forhold, skal støtte, at den offentligt ansatte tager kontakt til relevante medier. Herigennem vil nævnet have udstrakt mulighed for indirekte sanktioner i form af det moralske pres, som offentlighedens opmærksomhed vil skabe. I den forbindelse er det særdeles vigtigt, at nævnet udtømmende indsamler information, og at alle parter høres, inden nævnet bakker en eventuel kontakt til medierne op.

### *Omvendt bevisbyrde*

I Justitsministeriets »Vejledning om offentligt ansattes yringsfrihed« fra 2006 siges der ikke noget om bevisbyrden, hvis den offentligt ansatte, der har ytret sig, fyres eller forflyttes. FTF, LO og Dansk Journalistforbund afgav i Betænkning nr. 1472/2006 en mindretalsudtalelse om bevisbyrden.

Forslagsstillerne foreslår i forlængelse heraf en omvendt bevisbyrde i sager, hvor den offentligt ansatte, der har ytret sig, fyres eller forflyttes.

Forslagsstillerne henviser i den forbindelse til den præventive effekt, ligebehandlingsloven har haft. Ligebehandlingslovens § 16, stk. 4, siger, at såfremt en afskedigelse finder sted under graviditet, fravær efter barsellovens §§ 6, 11, 13 og 14 og i varslingsperioder efter barsellovens § 16, stk. 2, påhviler det arbejdsgiveren at godtgøre, at afskedigelsen ikke er begrundet i disse forhold.

I praksis fører denne bevisbyrde til, at det ofte er meget vanskeligt for arbejdsgiveren at føre tilstrækkeligt bevis for, at en afskedigelse ikke er begrundet i funktionærens graviditet, barsel eller adoption. Det er således en klar betingelse

for at løfte denne form for bevisbyrde, at der foreligger nogle helt klare, objektivt konstaterbare forhold, der gør det utænkeligt at antage, at afskedigelsen ud fra en driftsmæssig betragtning er sagligt begrundet og dermed ikke begrundet – hverken helt eller delvis – i funktionærens forhold. Enhver tvivl kommer funktionæren til gode.

Ud fra den tankegang vil omvendt bevisbyrde derfor også være det helt rigtige udgangspunkt, når det drejer sig om at forbedre den ansættelsesretlige beskyttelse for offentligt ansatte, der benytter sig af deres grundlovssikrede ret til at ytre sig.

*Skriftlig fremsættelse*

**Pernille Skipper (EL):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes yringsfrihed.*

(Beslutningsforslag nr. B 22)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.