



Fremsat den 29. februar 2024 af Karina Lorentzen Dehnhardt (SF) og Lisbeth Bech-Nielsen (SF)

Forslag til folketingsbeslutning om at sikre offentligt ansattes ytringsfrihed

Folketinget pålægger regeringen inden udgangen af indeværende kalenderår at fremsætte et lovforslag, der lovfæster offentligt ansattes ytringsfrihed.

Samtidig opfordres regeringen til at tage initiativer, der kan udbrede og understøtte kendskabet til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, og til at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal se på, hvordan ytringsfriheden kan blive styrket for ansatte på det private arbejdsmarked.

Derudover opfordres regeringen til at overveje at indføre omvendt bevisbyrde i sager, hvor offentligt ansatte afskediges, forflyttes eller udsættes for andre lignende sanktioner fra arbejdsgivers side, efter at de har benyttet deres grundlovssikrede ret til at ytre sig, og til at overveje at indføre kompensation til offentligt ansatte i tilfælde af uretmæssige sanktioner fra arbejdsgivers side.

Bemærkninger til forslaget

Forslaget er en revideret genfremsættelse af beslutningsforslag nr. B 285, folketingsåret 2020-21. Der henvises til www.folketingstidende.dk, Folketingstidende 2020-21, tillæg A, B 285 som fremsat, og tillæg F, møde 123, kl. 16:30.

Beslutningsforslaget er bl.a. opdateret med de initiativer, der indgår i »Aftale om initiativer til fremme af offentligt ansattes ytringsfrihed« af 28. august 2022 mellem den tidligere regering (Socialdemokratiet), Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Dansk Folkeparti. Derudover er de oprindelige forslag om at indføre omvendt bevisbyrde og kompensation for uretmæssige sanktioner ændret til, at regeringen opfordres til at overveje forslagene.

I Danmark er der en lang tradition for at diskutere rammerne for ytringsfriheden, herunder om offentligt ansattes ytringsfrihed er tilstrækkelig godt beskyttet.

Det er flere gange blevet fastslået, bl.a. af Folketingets Ombudsmand, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed (»Offentligt ansattes ytringsfrihed«, Folketingets Ombudsmand, overblik nr. 17). Men på trods af det viser gentagne undersøgelser, at der i praksis er stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte, når det drejer sig om at ytre sig om kritisable forhold på deres arbejdsplads, og at frygten for at ytre sig som ansat er vokset gennem årene, ligesom tal viser, at en betragtelig andel af de offentligt ansatte kendte til kritisable forhold på deres arbejdsplads, men ikke havde ytret sig offentligt om det (»Ansatte frygter at tage ordet«, FTF dokumentation nr. 5, august 2018, og »Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark«, betænkning nr. 1573, Ytringsfrihedskommissionen, Justitsministeriet, 2020).

Set i sammenhæng med resultaterne fra en af de undersøgelser, der indgår i Dybvad-udvalgets rapport fra februar 2023, hvor det bl.a. kom frem, at de offentligt ansatte i centraladministrationen er under stort pres, kan det få og har tidligere fået ganske alvorlige konsekvenser. I undersøgelsen giver flere embedsfolk udtryk for, at deres faglighed udfordres, og at der kan være udfordringer med at efterleve de centrale pligter i »Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen - Kodex VII« om lovlighed, sandhed og faglighed m.v. på tidspunkter hvor man er under pres fra politisk hold. Hertil kommer, at ca. 6 pct. svarer, at de ofte eller meget ofte ikke siger fra over for en overordnet, selv når de selv synes, de burde gøre det, og at ca. 18 pct. svarer, at det sker en gang imellem (»Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier«, Dybvad-udvalget, Djøf, februar 2023).

Hvis det gælder for offentligt ansatte generelt, tegner det et ganske alvorligt billede, når offentligt ansatte samtidig oplever, at de begrænses i deres ytringsfrihed, og måske ender med at udøve selvcensur i den offentlige debat.

Det er afgørende for et velfungerende demokrati, at offentligt ansatte deler deres viden i den offentlige debat. Der-

for er det efter forslagsstillernes opfattelse bekymrende med den nuværende tavshedskultur, hvor offentligt ansatte afholder sig fra at blande sig i den offentlige debat, selv om de ligger inde med relevant viden, der burde komme til offentlighedens kendskab, fordi de frygter negative konsekvenser.

Der er gentagne gange set eksempler på, at de ansatte har kendskab til kritisable forhold på deres arbejdsplads, som bør komme til offentlighedens kendskab (»SF vil styrke offentligt ansattes ytringsfrihed efter Fredericia-sag«, TV SYD, den 11. marts 2021), ligesom der også er set eksempler på repressalier over for ansatte, hvilket understreger behovet for ved lov at sikre offentligt ansattes ytringsfrihed (»SF vil have offentligt ansattes ytringsfrihed understreget ved lov«, Avisen Danmark, den 21. november 2020). Senest er der set eksempler på, at ansatte har oplevet at få deres ytringsfrihed begrænset, ved at ledelsen har indkaldt til samtaler på baggrund af indlæg på Facebook, og samtidig føler de ansatte sig overvåget, fordi indlæggene er skrevet i en lukket facebookgruppe (»Pludselig fik David sms'er fra DSB-leder efter kritisk opslag i lukket facebookgruppe: 'Det er overvågning'«, www.dr.dk, den 2. februar 2024).

Med dette forslag ønsker forslagsstillerne således at skabe bedre mulighed for, at personer, der er ansat i myndigheder, institutioner m.v., der er omfattet af den offentlige forvaltning, kan ytre sig på egne vegne uden at skulle frygte for repressalier af mere eller mindre direkte karakter.

Anbefalinger fra Ytringsfrihedskommissionen – lovfæstelse af ytringsfriheden

Ytringsfrihedskommissionen blev nedsat den 13. december 2017 på baggrund af en politisk aftale indgået den 31. maj 2016 mellem den daværende regering (Venstre), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser. Det fremgår af aftalen, at de nævnte partier med tilslutning fra Socialistisk Folkeparti bl.a. var enige om at nedsætte en kommission, som skulle vurdere ytringsfrihedens rammer og generelle vilkår i Danmark.

Ytringsfrihedskommissionen afgav i april 2020 sin betænkning nr. 1573/2020 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark. Ytringsfrihedskommissionen har drøftet, hvordan offentligt ansattes ytringsfrihed kan styrkes, og i forhold til offentligt ansattes ytringsfrihed bemærker kommissionen bl.a.: »Det er adskillige gange slået fast, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, som også gælder, når man som offentligt ansat udtaler sig kritisk om ens eget arbejdsområde, hvis blot man udtaler sig som privatperson. I det lys er det efter kommissionens opfattelse bekymrende, at der stadig er flere undersøgelser, herunder kommissionens egen, som viser, at spørgsmålet i praksis giver anledning til stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte.«

Ytringsfrihedskommissionen har fået gennemført en be-

folkningsundersøgelse, som bl.a. viser, at en betragtelig andel (29 pct.) af de offentligt ansatte har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener at offentligheden burde have kendskab til. Af de 29 pct. er det alene cirka en femtedel, der har valgt at påtale forholdene i offentligheden, f.eks. i form af læserbreve eller opslag på sociale medier. Kommissionens befolkningsundersøgelse bekræfter således billedet fra tidligere undersøgelser gennemført bl.a. af FTF af, at offentligt ansatte i vidt omfang holder sig tilbage i forhold til offentligt at påtale kritisable forhold på arbejdspladsen, og at tilbageholdenheden især skyldes frygt for firing eller at blive opfattet som illoyal over for arbejdspladsen.

Et flertal i kommissionen anbefaler en lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed, idet flertallet anfører følgende: »Flertallet finder i den forbindelse, at et lovgivningsinitiativ vil kunne sende et vigtigt og værdifuldt signal til de offentligt ansatte og deres ledere om, at de har politisk opbakning til at gøre brug af deres ytringsfrihed, ligesom en lovfæstelse vil kunne give en tiltrængt og mere overskuelig indgang til de relevante regler, praksis og vejledning om det nærmere indhold af ytringsfriheden.«

Forslagsstillerne er enige med flertallet i Ytringsfrihedskommissionen i, at de nuværende initiativer, informationskampagner og vejledninger ikke har haft den tilstrækkelige og ønskede effekt, hverken i forhold til ansatte eller arbejdsgivere, og derfor er det nødvendigt at sætte ind med et lovgivningsinitiativ, som lovfæster ytringsfriheden for offentligt ansatte.

Udbredelse af kendskabet til reglerne

Forslagsstillerne mener desuden, at der er behov for at iværksætte yderligere tiltag for at sikre udbredelse af kendskabet til reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, og vil derfor opfordre regeringen til at tage initiativ til dette i overensstemmelse med den indgåede aftale mellem den tidligere regering (Socialdemokratiet), Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Dansk Folkeparti (»Aftale om initiativer til fremme af offentligt ansattes ytringsfrihed«, den 28. august 2022).

Som beskrevet i aftalen kan dette ske, ved at Justitsministeriet reviderer vejledningen om offentligt ansattes ytringsfrihed med en oversigt over relevant praksis fra ombudsmanden, indhenter erfaringer fra andre lande og går i dialog med arbejdsmarkedets parter om, hvordan man fra centralt statsligt hold kan understøtte, at kendskabet til reglerne udbredes lokalt på de enkelte arbejdspladser.

Ytringsfrihed for privatansatte

Forslagsstillerne er opmærksomme på, at der kan være tilsvarende udfordringer i de tilfælde, hvor offentlige opgaver løses af private virksomheder. Forslaget om lovfæstelse fokuserer primært på offentligt ansattes ytringsfrihed, men forslagsstillerne opfordrer regeringen til at overveje udfordringen med privatansatte, der på tilsvarende vis kan ligge inde

med relevant viden, der burde komme til offentlighedens kendskab, uden at de privatansatte skal frygte repressalier.

Forslagsstillerne opfordrer derfor regeringen til at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal se på, hvordan ytringsfriheden kan blive styrket for ansatte på det private arbejdsmarked i overensstemmelse med den indgåede aftale mellem den tidligere regering (Socialdemokratiet), Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Dansk Folkeparti (»Aftale om initiativer til fremme af offentligt ansattes ytringsfrihed«, den 28. august 2022).

Omvendt bevisbyrde

Ud over at ytringsfriheden bliver lovfæstet, finder forslagsstillerne også, at der er behov for at indføre omvendt bevisbyrde i sager, hvor offentligt ansatte, der har ytret sig, oplever repressalier, fordi det er et af de områder med en særlig sårbarhed, hvor omvendt bevisbyrde er nødvendig.

Formålet er, at det ved en firing, forflyttelse, lønnedgang eller andre repressalier er arbejdsgiver, der skal bevise, at årsagen ikke er, at den ansatte har ytret sig offentligt. Noget lignende gælder, hvor der sker fyringer af gravide. Efter ligebehandlingsloven påhviler det arbejdsgiver at godtgøre, at afskedigelsen ikke er begrundet i graviditeten, og arbejdsgiveren skal løfte bevisbyrden i form af klare, objektivt konstaterbare forhold, der legitimerer afskedigelsen. Denne omvendte bevisbyrde i sager om gravide har haft en præventiv effekt, og forslagsstillerne forventer, at en tilsvarende regel om omvendt bevisbyrde i sager, hvor offentligt ansatte benytter den grundlovssikrede ret til at ytre sig på egne vegne, ligeledes vil have en præventiv effekt.

Forslagsstillerne ønsker den størst mulige beskyttelse af de ansatte og vil derfor opfordre regeringen til at overveje at indføre omvendt bevisbyrde i disse sager.

Kompensation ved uretmæssige sanktioner på grund af den ansattes ytringer

Forslagsstillerne mener, at det skal have mærkbare økonomiske konsekvenser, hvis arbejdsgiveren uretmæssigt sanktionerer ansattes lovlige ytringer. Derfor finder forslagsstillerne, at der skal sikres en fuld og hel kompensation til den offentligt ansatte ved uretmæssige sanktioner som f.eks. firing, forflyttelse og lønnedgang, som finder sted på grund af den offentligt ansattes lovlige ytringer.

Forslagsstillerne vil derfor opfordre regeringen til at overveje at indføre kompensation til ansatte, der uretmæssigt sanktioneres af arbejdsgiveren på grund af lovlige ytringer.

Aktualitet

Den 25. juni 2019 indgik Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten en aftale om et politisk forståelsespapir: »Retfærdig retning for Danmark«. Som det fremgår af forståelsespapiret, skal regeringen arbejde for at fremme ytringsfriheden for offentligt ansatte, så ytringsfriheden kan bruges inden for gældende

begrænsninger uden frygt for direkte eller indirekte negative reaktioner fra ledelsen. Realiseringen af denne del af aftalen udestår fortsat.

Efterfølgende indgik den daværende regering (Socialdemokratiet), Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Dansk Folkeparti »Aftale om initiativer til fremme af offentligt ansattes yringsfrihed« af 28. august 2022, som skulle udmønte en del af forståelsespapiret »Retfærdig retning for Danmark«. Aftalen indebar, at offentligt ansattes yringsfrihed skulle lovfæstes, at der skulle iværksettes tiltag for at udbrede kendskabet til reglerne om offentligt ansattes yringsfrihed, og at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe om styrkelse af ansatte på det private arbejdsmarked. Ingen af disse initiativer er endnu igangsat.

Forslagsstillerne finder, at der er et ganske presserende behov for at sikre en lovfæstet beskyttelse af offentligt ansattes yringsfrihed, som er forskellig fra og uafhængig af implementeringen af whistleblowerdirektivet og loven om beskyttelse af whistleblowere.

Forslagsstillerne er bekymrede for, at der er sager om alvorlige og kritisable forhold på offentlige arbejdspladser, der ikke ser dagens lys, alene fordi de ansatte er nervøse for repressalier eller for at blive opfattet som illoyale medarbejdere, og derfor pålægges regeringen i indeværende kalenderår at fremsætte et lovforslag, der lovfæster offentligt ansattes yringsfrihed. Samtidig opfordres regeringen til at tage initiativer, der kan udbrede og understøtte kendskabet til reglerne, og til at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal se på, hvordan yringsfriheden kan blive styrket for ansatte på det private arbejdsmarked. Endelig opfordres regeringen til at overveje at indføre omvendt bevisbyrde i sager, hvor offentligt ansatte udsættes for sanktioner fra arbejdsgivers side, efter at de har benyttet deres grundlovssikrede ret til at ytre sig, og til at overveje at indføre kompensation til den ansatte i tilfælde af uretmæssige sanktioner fra arbejdsgivers side.

Skriftlig fremsættelse

Karina Lorentzen Dehnhardt (SF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om at sikre offentligt ansattes ytringsfrihed.

(Beslutningsforslag nr. B 142)

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