

Udskriftsdato: 12. august 2025

VEJ nr 9598 af 01/07/2025 (Gældende)

Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Justitsmin., j.nr. 2025-01357

Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Indhold

1. Forord
2. Indledning
3. Overblik
4. Hvad siger reglerne?
5. Afgrænsning af offentligt ansatte
6. Ytringer på egne vegne eller på myndighedens vegne
7. Tavshedspligt
8. Freds- eller ærekrænkende ytringer og urimeligt grove ytringer
9. Ytringer om åbenbart urigtige oplysninger
10. Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne
11. Lovlige ytringer og ledelsens reaktion
12. Offentligt ansattes meddeleret
13. Whistleblowing
14. Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads

1. Forord

I Danmark har offentligt ansatte en meget udstrakt grad af ytringsfrihed. Det skal vi være stolte af. I et åbent demokrati som det danske er det vigtigt, at offentligt ansatte har mulighed for at dele deres viden og synspunkter.

Når politibetjenten, SOSU-assistenten, læreren og andre offentligt ansatte bidrager til den offentlige debat, styrker det debattens kvalitet og nuancer. Det gavner hele samfundet.

Det er en forudsætning for at kunne gøre brug af sin ytringsfrihed, at man også kender og forstår omfanget af den. Med lov om offentligt ansattes ytringsfrihed fastsættes en samlet lovregulering af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Derfor er denne vejledning også blevet opdateret og genudgivet. Opdateringen af vejledningen om offentligt ansattes ytringsfrihed indeholder i forhold til den tidligere vejledning en række eksempler fra praksis, som illustrerer grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Herudover indeholder opdateringen bl.a. som følge af ikrafttrædelsen af whistleblowerloven en omtale af reglerne for via en whistleblowerordning

at gøre opmærksom på kritisable forhold på bl.a. offentlige arbejdspladser uden at frygte for negative konsekvenser.

Med denne vejledning ønsker vi at skabe klarhed om rammerne for ytringsfriheden og samtidig styrke den åbne og oplyste debat, som er kernen i vores demokrati.

Vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016 om offentligt ansattes ytringsfrihed bortfalder.

Peter Hummelgaard

2. Indledning

Demokrati og åbenhed er grundlæggende værdier i Danmark. Det gælder også i den offentlige sektor. Derfor er det vigtigt, at offentligt ansatte er trygge ved at bruge deres ytringsfrihed og deltage i den offentlige debat med deres viden og synspunkter.

Men hvornår må man udtale sig kritisk om sin arbejdsplads? Skal man gå til sin ledelse, før man udtaler sig offentligt om sin arbejdsplads? Kan man risikere at miste sit arbejde, hvis man afslører ulovlige forhold på sin arbejdsplads? Hvad er reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed?

Det er vigtigt, at der er størst mulig klarhed over, hvordan disse spørgsmål skal besvares, så usikkerhed blandt både ledere og medarbejdere om omfanget af offentligt ansattes ytringsfrihed så vidt muligt undgås.

Med lov om offentligt ansattes ytringsfrihed fastsættes en samlet lovregulering af offentligt ansattes ytringsfrihed, bl.a. med henblik på at sikre et overblik over reglerne.

Denne vejledning har som supplement til lov om offentligt ansattes ytringsfrihed til formål at give grundlæggende information om rammerne for ytringsfrihed for alle offentligt ansatte – både ledere og medarbejdere – i en let tilgængelig form.

- Vejledningen skal virke som en guide for ansatte og ledere på offentlige arbejdspladser i konkrete situationer.
- Vejledningen skal hjælpe til at styrke de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat.
- Vejledningen skal hjælpe til, at man på offentlige arbejdspladser rundt om i landet kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.

Det sidste kan f.eks. ske, når man drøfter eller gennemfører personale- og ledelsespolitikker på arbejdspladsen. Samtidig vil vejledningen kunne indgå ved seminarer, kurser eller andre arrangementer, der afholdes af f.eks. arbejdsgivere eller faglige organisationer.

For yderligere information om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed og Folketingets Ombudsmands praksis herom kan der henvises til Folketingets Ombudsmands myndighedsguide om offentligt ansattes ytringsfrihed, som er tilgængelig på Folketingets Ombudsmands hjemmeside.

3. Overblik

Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed kan opsummeres på følgende måde:

- Man skal gøre det klart, at man udtaler sig på egne vegne og ikke på myndighedens vegne.
- Man må ikke bryde sin tavshedspligt.

- Man må ikke udtale sig på en freds- eller ærekrænkende måde, f.eks. ved at fremsætte injurier.
- Man må ikke udtrykke sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for ens eget arbejdsområde.

Holder man sig inden for disse rammer, må man som udgangspunkt sige, hvad man vil. Det gælder, selv om man udtaler sig kritisk over for sin arbejdsplads. Det gælder også, selv om man ikke først har rejst kritikken internt eller i øvrigt orienteret sin ledelse.

Sidder man tæt på myndighedens ledelse, skal man dog også være opmærksom på nogle andre forhold. Det er beskrevet nedenfor under overskriften ”myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne”.

4. Hvad siger reglerne?

Offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, der betyder, at de som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på jobbet på grund af deres ytringer.

Offentligt ansatte er dog – ligesom alle andre borgere – underlagt visse begrænsninger i deres ytringsfrihed.

Med grundlovens § 77 er det bestemt, at alle borgere i Danmark har ytringsfrihed. Bestemmelsen gælder naturligvis også for offentligt ansatte.

I grundlovens § 77 står der: *”Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres”*.

Bestemmelsen beskytter som udgangspunkt alle former for ytringer. Det vil sige alt fra faglige beskrivelser og synspunkter til politiske holdninger. Det gælder uanset, om ytringerne er fremsat i tekst, tale eller billeder og i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, indlæg på de sociale medier, kunstneriske udtryksformer osv.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Det vil sige, at der ikke må fastsættes regler om, at der forud for en offentliggørelse af ytringer skal indhentes tilladelse. Der må heller ikke lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Ytringsfriheden er også beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Bestemmelsen gælder også for offentligt ansatte.

I bestemmelsen står der: *”Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser...”*.

Der står i § 2, stk. 1, i lov om offentligt ansattes ytringsfrihed, at offentligt ansatte ikke må mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Offentligt ansatte må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at fremsætte sådanne ytringer.

Der gælder visse begrænsninger i borgernes ytringsfrihed. Disse begrænsninger gælder også for offentligt ansatte. De særlige situationer, hvor offentligt ansattes ytringsfrihed er begrænset, er oplistet i § 2, stk.

2, i lov om offentligt ansattes ytringsfrihed. Det betyder, at offentligt ansattes ytringsfrihed – selvom den offentligt ansatte udtaler sig på egne vegne – er begrænset, hvis der er tale om

- oplysninger omfattet af reglerne om tavshedspligt (§ 2, stk. 2, nr. 1)
- freds- og ærekrænkende ytringer (§ 2, stk. 2, nr. 2)
- urimeligt grove ytringer og åbenbart urigtige oplysninger (§ 2, stk. 2, nr. 3)
- hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne (§ 2, stk. 2, nr. 4).

Der er redegjort nærmere for disse begrænsninger i det følgende.

Hvis man som offentligt ansat er i tvivl om, hvorvidt en påtænkt eller allerede fremsat ytring holder sig inden for rammerne af sin ytringsfrihed, kan man bl.a. rette henvendelse til sin faglige organisation.

5. Afgrænsning af offentligt ansatte

Reglerne om ytringsfrihed for offentligt ansatte gælder for ansatte ved alle dele af den offentlige forvaltning.

Ved ”offentligt ansatte” forstås sædvanligvis personer, som er ansat ved myndigheder, institutioner m.v., der er omfattet af den offentlige forvaltning. Kerneområdet med hensyn til den offentlige forvaltning er forvaltningsmyndigheder, der hører til den statslige, regionale eller kommunale forvaltning, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsmyndigheder.

Omfattet af den offentlige forvaltning er også bl.a. selvstændige offentlige virksomheder.

Som udgangspunkt er institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag, ikke en del af den offentlige forvaltning. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, som sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder.

Ligeledes er private foreninger, institutioner, selskaber mv., der udfører opgaver for det offentlige i medfør af bestemmelser i lov eller efter aftale, herunder licitation, som klart udgangspunkt ikke omfattet.

Reglerne gælder for ansatte ved bl.a. selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., som er oprettet ved lov eller i henhold til lov, eller som er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol.

6. Ytringer på egne vegne eller på myndighedens vegne

Som offentligt ansat er man beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Det betyder, at man på *egne vegne* kan deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Det gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde. Det gælder ikke kun, når man udtaler sig på egne vegne, men også når man udtaler sig på vegne af andre, f.eks. når tillidsrepræsentanter udtaler sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen på vegne af en medarbejdergruppe.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat ytrer sig på *egne vegne*, dvs. som privatperson, og der i sammenhængen ikke er risiko for, at modtageren vil kunne opfatte ytringen som udtryk for myndighedens synspunkt.

Det betyder omvendt, at ledelsen på en offentlig arbejdsplads kan fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på *myndighedens vegne*. Ledelsen kan også fastsætte retningslinjer for indholdet af udtalelser, der fremsættes på myndighedens vegne.

Når man derimod ytrer sig på *egne vegne*, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på *egne vegne*.

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for myndighedens synspunkter, skal man være opmærksom på at præcisere, at man ytrer sig på *egne vegne*. Der vil dog som udgangspunkt ikke være behov for, at en offentligt ansat præciserer, at ytringerne er fremsat på *egne vegne*, når ytringerne fremsættes gennem den ansattes private profil på sociale medier.

Eksempler fra praksis

I FOB 91.189 havde tre medarbejdere i en kommunes samarbejdsudvalg udsendt en pressemeddelelse, hvori kommunalbestyrelsens indstilling om at privatisere områderne for rengøring, vask og bevogtning blev skarpt kritiseret. Pressemeddelelsen fremstod – eller kunne nemt opfattes – som om den var udsendt af hovedsamarbejdsudvalget. Ombudsmanden fandt det berettiget, at kommunen havde givet de tre medarbejdere en påtale for ikke i tilstrækkelig grad at have gjort det klart, at de ikke udtalte sig på samarbejdsudvalgets vegne.

I Højesterets dom af 22. april 1998 i sag I 37/1997, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 894 ff., havde en præst deltaget i en demonstration mod fri abort iført præstekjole. Præsten havde i den anledning modtaget et pålæg fra sin tilsynsførende biskop, om at han ikke fremover måtte bære præstekjole under lignende demonstrationer. Pålægget indeholdt ikke et forbud mod at deltage i demonstrationer, men alene et påbud om ikke at bære præstekjole i sådanne sammenhænge, idet dette kom til at fremstå, som om præsten udtalte sig på kirkens vegne. Selvom pålægget var blevet indskærpet, deltog præsten i endnu en demonstration mod fri abort iført præstekjole. For dette meddelte Kirkeministeriet ham en irettesættelse efter tjenestemandsslovens § 24. Højesteret fandt, at præsten havde begået en tjenesteforseelse ved ikke at efterleve påbuddet, og at irettesættelsen derfor havde været berettiget.

I FOB 2009 20-1 udtalte ombudsmanden, at en ansats anvendelse af en arbejdsmailadresse ikke i sig selv medførte, at de ytringer, den ansatte i den forbindelse fremkom med, kunne anses for at være afgivet på myndighedens vegne. Sagen vedrørte en kommunalt ansat bibliotekar, der sendte en e-mail til en række private venner og bekendte med en opfordring til at deltage i et debatomøde om bibliotekets fremtid. Bibliotekaren gjorde samtidig opmærksom på mulighederne for at deltage i et debatforum på nettet, en spørgeskemaundersøgelse og et interview. Bibliotekaren blev meddelt en irettesættelse af kommunen på baggrund af e-mailen. Ombudsmanden udtalte, at han ikke var enig med kommunen i, at e-mailen kunne opfattes som sendt på vegne af kommunen. Efter ombudsmandens opfattelse viste e-mailens indhold tværtimod klart, at den var ment som en privat henvendelse (en ytring på egne vegne) fra bibliotekaren til en række venner og bekendte.

I FOB 2018-20 havde en lokal politibetjent udtalt sig til en avis om effekten af politiets nyligt indførte døgnbemandingsordning i et nærmere bestemt område (område Y). Den ansatte var citeret i avisen som ”betjent i område Y”. Politiet mente, at betjentens udtalelser fremstod som fremsat på politiets vegne. Betjenten blev derfor indkaldt til en tjenstlig samtale, hvor det blev indskærpet, at kontakt til pressen ifølge pressepolitikken var et ledelsesansvar, og at udtalelser kun kunne fremsættes efter tilladelse fra nærmeste leder. Efter ombudsmandens opfattelse måtte citatet i avisen mest nærliggende forstås sådan, at betjentens udtalelser var fremsat på politiets vegne. Ombudsmanden lagde endvidere til grund, at betjenten ikke i forbindelse med sine udtalelser til avisen havde gjort avisen opmærksom på, at han udtalte sig på egne vegne og ikke på politiets vegne. På den baggrund og fordi betjenten ikke havde indhentet en forudgående tilladelse til at udtale sig på politiets vegne – hvilket ellers var et krav

ifølge pressepolitikken – kunne ombudsmanden ikke kritisere, at betjenten var blevet indkaldt til tjenstlig samtale.

7. Tavshedspligt

Offentligt ansatte har tavshedspligt om fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem deres arbejde. Tavshedspligten gælder kun for fortrolige oplysninger.

Hovedbestemmelsen om tavshedspligt findes i straffelovens § 152. Efter denne bestemmelse er en oplysning fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Det kan f.eks. være oplysninger om private personers sygdomsforløb eller statens økonomiske interesser.

Oplysninger om egne ansættelsesforhold er normalt ikke fortrolige. Tværtimod indebærer offentligt ansattes ytringsfrihed, at de ansatte i vidt omfang er berettigede til at give udtryk for deres opfattelse af forholdene på arbejdspladsen, herunder deres egen arbejdssituation.

Det er ikke enhver videregivelse af fortrolige oplysninger, der anses for at være et brud på tavshedspligten. Videregivelsen af fortrolige oplysninger skal være *uberettiget* for, at der er tale om en krænkelse af tavshedspligten efter straffelovens § 152, stk. 1.

En videregivelse af fortrolige oplysninger kan være berettiget, hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har givet samtykke til videregivelsen, eller hvis videregivelsen f.eks. sker til varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv efter straffelovens § 152 e.

Ved en vurdering af, om der foreligger en krænkelse af tavshedspligten, skal både oplysningens karakter og den kontekst, oplysningen er videregivet i, derfor inddrages.

Hvis man er i tvivl om, hvorvidt en oplysning er fortrolig, kan man f.eks. drøfte det med sin leder.

Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke ytre sig om oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten. Se dog kapitel 12 om meddeleret og kapitel 13 om whistleblowing, hvor der er redegjort for de helt særlige tilfælde, hvor offentligt ansatte alligevel har ret til at ytre sig om f.eks. tavshedsbelagte oplysninger.

Eksempler fra praksis

I FOB 00.485 fandt ombudsmanden, at det ikke udgjorde et brud på tavshedspligten, at en sygeplejerske, der havde fået afslag på en stilling som rektor på den sygeplejeskole, hvor hun i forvejen var ansat, opslog en meddelelse herom ved lærernes postboks på skolen. I opslaget orienterede hun om afslaget og den begrundelse, som hun mundtligt havde fået for afslaget.

I FOB 2009 20-7 (om den dagældende bestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6) omtalte en støttepædagog i anonymiserede vendinger et barn meget negativt under en samtale med en tidligere kollega, som foregik i en offentlig bus. Kommunen meddelte støttepædagogen en advarsel for brud på tavshedspligten. Ombudsmanden udtalte, at tavshedspligten ikke var brudt, idet omtalen af barnet skete i anonyme vendinger. Der blev således hverken nævnt navne, stednavne eller bestemte perioder.

I Højesterets dom af 13. januar 2022 i sag 94/2021, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 2022 side 936 ff., havde en ansat i en kommune taget sagsakter med fortrolige oplysninger om 89 borgere med hjem og videregivet dem til en journalist, fordi hun ønskede at gøre opmærksom på, at kommunens sagsbehandling på rehabiliteringsområdet efter hendes opfattelse var ulovlig eller kritisabel. De oplysninger,

som blev videregivet til journalisten, vedrørte bl.a. borgernes diagnoser samt psykiske og sociale forhold. Højesteret fandt, at ønsket om at få afdækket kommunens sagsbehandling på rehabiliteringsområdet ikke berettigede til den krænkelse, som hendes videregivelse af de særdeles følsomme personoplysninger indebar. Videregivelsen var derfor strafbar efter straffelovens § 152, stk. 1. Højesteret lagde bl.a. vægt på, at ønsket om at få afdækket sagsbehandlingen hos kommunen kunne opfyldes på en anden måde end ved at videregive særdeles følsomme, personhenførbare oplysninger til journalisten. Den nye lov om beskyttelse af whistleblowere kunne heller ikke føre til straffrihed.

8. Freds- eller ærekrænkende ytringer og urimeligt grove ytringer

Offentligt ansatte må – ligesom andre borgere – ikke komme med freds- og ærekrænkende udtalelser. Sådanne udtalelser er strafbare efter bestemmelserne i straffelovens kapitel 27. Det drejer sig bl.a. om videregivelse af oplysninger om en anden persons rent private forhold eller fremsættelse af injurierende udtalelser.

At en ytring er fremsat på egne vegne og vedrører forhold relateret til pågældendes ansættelsesområde, f.eks. en leder eller en kollega, ændrer ikke herved.

Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form om sin arbejdsplads. Det betyder, at man gerne må udtale sig groft, når man udtaler sig kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis forholdene giver grund til det.

Men man må ikke udtale sig i en urimelig grov form. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis man bruger vendinger, der i urimelig grad er udskældende, hånende eller latterliggørende. Offentligt ansatte må derimod i almindelighed gerne anvende satire, sarkasme eller polemiske vendinger.

Eksempler fra praksis

I FOB 2017-1 havde en kommunalt ansat modtaget en advarsel for på Facebook bl.a. at have beskrevet kommunens direktør som ”en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence”. Ombudsmanden fandt, at udtalelsen overskred grænserne for den ansattes ytringsfrihed. I den forbindelse lagde ombudsmanden vægt på, at udtalelsen vedrørte kommunaldirektøren som person, og at den måtte forstås som en beskyldning mod kommunaldirektøren for i ikke uvæsentligt omfang at benytte sig af usandheder. Ombudsmanden fandt, at en sådan beskyldning – i det omfang, den ikke nærmere blev dokumenteret eller sandsynliggjort – måtte anses for meget grov.

I FOB 2022-20 havde en ansat i en kommune skrevet i en e-mail til en leder i kommunen (hvor kopi blev sendt til en række medarbejdere og kommunalbestyrelsesmedlemmer), at pågældende leder løj om ikke at have modtaget klager over en skoleleder. Selv om der var tale om en meget grov beskyldning, mente ombudsmanden ikke, at den ansatte havde handlet retsstridigt, idet det bl.a. kunne lægges til grund, at lederen rent faktisk havde modtaget klager fra flere personer over skolelederen. Ombudsmanden fandt derfor ikke, at der var grundlag for at tildele en tjenstlig advarsel.

I FOB 2021-33 blev en medarbejder i en kommune fritaget fra tjeneste og tildelt en advarsel for på Facebook bl.a. at have anført, at ledelsen på arbejdspladsen havde hjemsendt ham på grund af covid-19-symptomer for at kunne søge sygedagpengerefusion hos hans bopælskommune. Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at kommunen fandt, at udtalelsen overskred grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, og at kommunen inddrog udtalelsen i grundlaget for at fritage medarbejderen fra tjeneste og give ham en advarsel. Ombudsmanden lagde i den forbindelse vægt på, at udtalelsen indebar en meget grov beskyldning, at kommunen havde oplyst, at den ganske vist ved en fejl havde søgt om sygedagpengerefusion, men at fejlen senere blev rettet, og at medarbejderen havde fået dette at vide, inden han skrev sit opslag på

Facebook. Han kunne derfor ikke med rimelighed have fået indtryk af, at formålet med hjemsendelsen af ham var, at kommunen søgte uberettiget at opnå sygedagpengerefusion.

I FOB 2016-37 havde en gymnasielærer sendt en e-mail til medlemmer af Folketingets Finansudvalg, hvor han kritiserede skolens ledelse for dens økonomiske dispositioner i forbindelse med et planlagt byggeri. Han kaldte bl.a. skolen "en synkende skude". Skolen afskedigede læreren for "bevidst illoyal optræden" og henviste til, at timingen af kritikken – dagen før beslutningen om den ekstraordinære bevilgning – måtte anses for et forsøg på at skade skolen. Ledelsen sendte endvidere bl.a. et orienteringsbrev til skolens medarbejdere, hvor ledelsen gav udtryk for, at det kunne være i strid med loyalitetspligten, hvis lærerne ytrede offentlig uenighed i skolens økonomiske dispositioner. Efter ombudsmandens opfattelse var afskedigelsen i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte bl.a., at offentligt ansattes adgang til at deltage i debatten om forhold vedrørende deres arbejdsplads også indebærer, at de – på lige fod med andre borgere – må kunne udtrykke sig i f.eks. skarpe eller polemiske vendinger, når blot deres ytringer ikke derved bliver åbenbart urigtige eller urimeligt grove. Desuden gav skolens orienteringsbrev ikke et retvisende billede af de ansattes adgang til at ytre sig – også kritisk – om forhold på skolen, herunder om deres eventuelle uenighed med ledelsen om dens økonomiske dispositioner. Ombudsmanden anså skolens tilsidesættelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed i forbindelse med afskedigelsen og orienteringsbrevet for særdeles kritisable.

9. Ytringer om åbenbart urigtige oplysninger

Offentligt ansatte må ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres eget arbejdsområde.

Det betyder, at offentligt ansatte ikke må ytre sig på en måde, hvor udtalelsen på væsentlige punkter har fået et forkert indhold eller giver udtryk for en åbenbart uholdbar vurdering. Den ansatte skal desuden have handlet bevidst eller groft uagtsomt.

Offentligt ansatte har en vis ret til at bruge skarpe og polemiske vendinger, når de deltager i den offentlige debat om deres arbejdsplads, og der er rum for en vis brug af overdrevne udtryk, når blot ytringen ikke derved bliver åbenbart urigtig eller urimelig grov.

Eksempler fra praksis

I FOB 1995.381 har Folketingets Ombudsmand bl.a. udtalt, at udgangspunktet må være, at den blotte omstændighed, at en ansatte oplysninger til pressen ikke er fuldt korrekte, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at udtalelsen kan anses for retsstridig. Over for sådanne fejl har ledelsen mulighed for at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner. Derimod må udtalelser, der bevidst eller ved grov uagtsomhed på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering, anses for retsstridige.

I FOB 2009 20-1 havde en bibliotekar på egne vegne udsendt en e-mail, hvor hun opfordrede til at møde op til en debataften om bibliotekets fremtid. Bibliotekaren beskrev i e-mailen, at en arbejdsgruppe skulle analysere bibliotekets fremtid. Bibliotekaren opremsede deltagerne i denne arbejdsgruppe som "politikere, embedsmænd i forvaltningen på rådhuset og bibliotekschefen". Kommunen mente, at oplysningerne om arbejdsgruppens sammensætning var ukorrekte, og at bibliotekaren burde have nævnt, at der også deltog biblioteksmedarbejdere uden ledelsesansvar, så det ikke fremstod, som om beslutningerne blev truffet hen over hovedet på medarbejderne. Ombudsmanden mente ikke, at der var grundlag for at antage, at bibliotekaren bevidst havde forsøgt at vildlede modtagerne af e-mailen. Ombudsmanden fandt heller ikke, at den fejlagtige oplysning i sammenhængen var af så væsentlig betydning, at bibliotekaren havde begået en tjenstlig forseelse.

I FOB 2019-2 havde en tillidsrepræsentant ved en kommune bl.a. udtalt til et fagblad, at nogle lokaler, som fremover skulle benyttes af en skole, var fyldt med skimmelsvamp. Kommunen lagde i den forbindelse til grund, at tillidsrepræsentanten havde fremsat åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold. Kommunen oplyste, at lokalerne først skulle benyttes af skolen efter omfattende renovering, og ifølge kommunen var der konstateret skimmelsvamp på få isolerede områder, som simpelt kunne udbedres, svarende til 3 pct. af bygningsmassen. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at anse tillidsrepræsentantens udtalelse for retsstridig, da der faktisk var fundet skimmelsvamp flere steder i lokalerne. Der måtte desuden ifølge ombudsmanden være rum for en vis brug af skarpe og polemiske vendinger, herunder overdrevne udtryk, fra den ansattes side.

I FOB 2019-18 havde en praktikant i en kommune i et opslag på Facebook kritiseret en tale, som direktøren for kommunens social- og beskæftigelsesforvaltning havde holdt. Af opslaget på Facebook fremgik bl.a.:

”Hørt til X Kommunes medarbejderdag:

’Ledigheden i X er [meget høj]. Det er en brændende platform der kan sidestilles med børnedødeligheden i Afrika’.

WTF?????? [...]”

Praktikanten fik herefter en skriftlig påtale, idet kommunen – udover at være uenig i gengivelsen – mente, at brugen af anførselstegn gav det indtryk, at opslaget var et direkte citat. Ombudsmanden lagde til grund, at praktikantens opslag ikke var en ordret gengivelse af, hvad forvaltningsdirektøren havde sagt i sin tale. Opslaget efterlod således et indtryk af, at forvaltningsdirektøren havde foretaget en mere udtryksfuld parallelisering af problemerne med ledighed i kommunen og børnedødeligheden i Afrika, end der syntes at have været dækning for i talen. Ombudsmanden havde af den grund forståelse for, at kommunen fandt anledning til at tage til genmæle over for praktikantens opslag. Kommunen havde imidlertid ikke haft grundlag for at give praktikanten en skriftlig påtale for opslaget, som efter ombudsmandens vurdering lå inden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden henviste til, at offentligt ansatte har en vis ret til at bruge skarpe og polemiske vendinger, når de deltager i den offentlige debat om deres arbejdsplads, og at der er rum for en vis brug af overdrevne udtryk, når blot ytringen ikke derved bliver åbenbart urigtig eller urimelig grov.

10. Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne

Hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne betyder, at offentligt ansatte i *særlige* tilfælde skal udvise tilbageholdenhed med at ytre sig.

Når man skal vurdere, om hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne betyder, at man ikke bør udtale sig om et emne, kan man navnlig lægge vægt på følgende momenter:

- Angår ytringen forhold inden for ens eget arbejdsområde? Begrænsningen vedrører nemlig kun udtalelser om sager inden for ens eget arbejdsområde.
- Hvilken position har man i myndigheden, og hvor tæt har man været på beslutningsprocessen? Begrænsningen gælder normalt kun centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen. Ansatte med funktioner, der ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere, og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen, vil i almindelighed ikke være underlagt nogen begrænsninger.

- Er ytringen fremsat 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 større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet.
- Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.
- En offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at rejse kritikken internt på arbejdspladsen over for f.eks. ledelsen eller en tillidsrepræsentant. I en række tilfælde vil det dog kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer, bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen. Dette kan arbejdsgiveren dog ikke stille som krav.

Eksempel fra praksis

I FOB 1987.237 havde det medført flere kritiske læserbreve, da en kommune besluttede at lukke et plejehjem. Læserbrevene var skrevet af ansatte på plejehjemmet, herunder lederen, en husassistent og en beskæftigelsesvejleder. Derudover var et læserbrev skrevet af en skoleinspektør i kommunen. Kommunen mente, at læserbrevene var problematiske og tæt på at være i strid med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte, at udtalelserne klart faldt uden for det område, hvor der kan antages at gælde begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden henviste bl.a. til de ansattes placering i den kommunale organisation og manglende deltagelse i den pågældende beslutningsproces vedrørende lukningen af plejehjemmet. Desuden blev plejehjemslederens udtalelse først offentliggjort, længe efter at kommunens beslutning om plejehjemmet var truffet.

11. Lovlige ytringer og ledelsens reaktion

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig.

Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til negative ansættelsesretlige reaktioner som f.eks. afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering – som f.eks. ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.

Det er desuden vigtigt at understrege, at ledelsen ikke kan pålægge offentligt ansatte andre begrænsninger i deres ytringsfrihed end dem, der er beskrevet i denne vejledning. Der kan således f.eks. ikke under henvisning til en *loyalitetsforpligtelse* mellem en ansat og dennes arbejdsplads pålægges den ansatte yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for, at ledelsen gør brug af de nævnte reaktioner over for den offentligt ansatte.

Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på de krav, der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte, og at samarbejdsvanskelighederne skal søges løst på den mindst indgribende måde for den ansatte. Ledelsen skal samtidig være opmærksom på, om den kan bevise de nævnte forhold, og at der i den forbindelse stilles krav om, at der skal være et særligt sikkert bevismæssigt grundlag. Derudover skal ledelsen have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Hvis man som offentligt ansat oplever at blive mødt med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af en lovlig ytring, kan man rette henvendelse til sin faglige organisation eller fagforening.

Hvis man som leder i en offentlig myndighed er i tvivl om, hvorvidt betingelserne for at gøre brug af negative ansættelsesretlige reaktioner over for en ansat på grund af dennes ytringer er til stede, og denne tvivl ikke kan afklares internt i myndigheden, kan myndigheden efter normal praksis kontakte henholdsvis KL, Danske Regioner eller Medarbejder- og Kompetencestyrelsen med henblik på at drøfte spørgsmålet.

Eksempler fra praksis

I FOB 01.552 var en kommunalt ansat chefpsykolog blevet afskediget, idet kommunen ikke fandt det muligt at genetablere den fornødne tillid til psykologen. Kommunen havde lagt vægt på psykologens udtalelser til pressen, hvori psykologen bl.a. udtrykte visse liberale holdninger til pædofili. Psykologens udtalelser var efter ombudsmandens opfattelse ikke retsstridige. Ombudsmanden udtalte, at følgevirkninger af lovlige ytringer, herunder en eventuelt opstået mangel på tillid, kan danne grundlag for anvendelsen af negative ledelsesbeføjelser som f.eks. diskretionær afskedigelse, men at det kræver et særlig sikkert bevismæssigt grundlag. Ombudsmanden udtalte også, at der på baggrund af de almene politiske og demokratiske værdier, der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat, hvori også de offentligt ansatte deltager med deres særlige fagkundskab, må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i anledning af offentlige ytringer, som lovligt er fremsat af en offentligt ansat. Ombudsmanden kritiserede i den konkrete sag bl.a. kommunen for ikke at have tilstrækkelig dokumentation for grundlaget for afskedigelsen.

I FOB 2012-26 havde en museumsansat i et debatindlæg kritiseret, at der på danske museer, herunder på det museum, hvor hun var ansat, var mere fokus på oplevelser end på forskning. Herefter blev hun indkaldt til en samtale af museets ledelse. Ombudsmanden kunne ikke fastslå nøjagtigt, hvad der var blevet sagt på mødet, men det lå fast, at samtalen drejede sig om den ansattes loyalitet over for museet. Ombudsmanden fandt herefter ikke, at der lå saglige grunde bag, at den museumsansatte blev indkaldt til samtale. Tværtimod var det ombudsmandens opfattelse, at en sådan reaktion på debatindlægget var egnet til at skabe usikkerhed hos de ansatte med hensyn til deres ret til offentligt at ytre sig, herunder om muligheden for at give udtryk for bl.a. deres holdning til museets strategiplan. At skabe en sådan usikkerhed var efter ombudsmandens opfattelse i strid med hensynene bag reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

I FOB 2016-2 udtalte ombudsmanden, at det udgjorde en uberettiget begrænsning af de ansattes ytringsfrihed, at kommunen i en e-mail til en række institutionsledere havde bedt dem om at skærpe opmærksomheden på deres ansattes kendskab til loyalitetspligten, før de ytrede sig om deres arbejdsområde i den offentlige debat, og tydeliggøre, at det kunne have alvorlige ansættelsesretlige konsekvenser at bryde den. Ombudsmanden udtalte endvidere, at offentligt ansatte har vide rammer for at fremsætte kritiske ytringer, især vedrørende ressourcespørgsmål, hvorfor e-mailen tillige var misvisende.

I FOB 2016-37 havde en gymnasielærer sendt en e-mail til medlemmer af Folketingets Finansudvalg, hvor han kritiserede skolens ledelse for dens økonomiske dispositioner i forbindelse med et planlagt byggeri. Han kaldte bl.a. skolen "en synkende skude". Skolen afskedigede læreren for "bevidst illoyal optræden" og henviste til, at timingen af kritikken – dagen før beslutningen om den ekstraordinære bevilgning – måtte anses for et forsøg på at skade skolen. Ledelsen sendte endvidere bl.a. et orienteringsbrev til skolens medarbejdere, hvor ledelsen gav udtryk for, at det kunne være i strid med loyalitetspligten, hvis lærerne ytrede offentlig uenighed i skolens økonomiske dispositioner. Efter ombudsmandens opfattelse var afskedigelsen i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden udtalte bl.a., at offentligt ansattes adgang til at deltage i debatten om forhold vedrørende deres arbejdsplads også indebærer, at de – på lige fod med andre borgere – må kunne udtrykke sig i f.eks. skarpe eller polemiske vendinger, når blot deres ytringer ikke derved bliver åbenbart urigtige eller urimeligt grove. Desuden

gav skolens orienteringsbrev ikke et retvisende billede af de ansattes adgang til at ytre sig – også kritisk – om forhold på skolen, herunder om deres eventuelle uenighed med ledelsen om dens økonomiske dispositioner. Ombudsmanden anså skolens tilsidesættelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed i forbindelse med afskedigelsen og orienteringsbrevet for særdeles kritisable.

I FOB 2018-12 fandt ombudsmanden, at et opslag på Facebook, hvori en medarbejder ved den kommunale hjemmepleje kritiserede lederen for uberettiget at have overfuset hende og skrev, at der havde været flere klager over lederen og arbejdsmiljøet, holdt sig inden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed, uagtet at der ikke var dokumentation for, at der havde været andre klager over lederen. Medarbejderen havde modtaget en skriftlig advarsel herfor og var blevet bedt om at holde (fremtidig) kritik internt. Henset til, at ytringen holdt sig inden for offentligt ansattes ytringsfrihed, henstillede ombudsmanden, at kommunen skulle genoptage sagen om den skriftlige advarsel og præcisere over for medarbejderen, at hun havde ret til at fremføre sin kritik af hjemmeplejen offentligt uden først at have rejst kritikken internt.

I FOB 2018-23 havde en kommunaldirektør meddelt kommunalbestyrelsen og kommunens direktion, at kommunen ikke ønskede at deltage i tv-programmer i forbindelse med kommunalvalget i november 2017. Beslutningen blev ikke meddelt hverken mundtligt eller skriftligt til kommunens medarbejdere. Medarbejderne blev bekendte med beslutningen, fordi den blev omtalt i pressen. Omtalen i pressen gav bl.a. et billede af, at medarbejderne havde "fået mundkurv på", og at kommunen havde lukket af for pressen på de kommunale arbejdspladser. Efter ombudsmandens opfattelse begrænsede kommunens beslutning ikke medarbejdernes ret til at ytre sig på egne vegne, men omtalen i pressen kunne dog skabe usikkerhed blandt kommunens medarbejdere om deres ret til at udtale sig. Efter ombudsmandens opfattelse havde det derfor været rigtigst, at kommunen umiddelbart efter pressedækningen havde taget initiativ til aktivt at informere medarbejderne om deres ret til at ytre sig på egne vegne.

12. Offentligt ansattes meddeleret

Offentligt ansatte har en såkaldt meddeleret. Det betyder, at offentligt ansatte har ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning – f.eks. åbenbart misbrug af offentlige midler.

Offentligt ansatte kan som udgangspunkt frit videregive *ikke-fortrolige* oplysninger til pressen eller andre eksterne parter. Det gælder også i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Hvis der er tale om *fortrolige oplysninger*, vil sådanne oplysninger kun kunne videregives til pressen eller andre, hvis det *varetager en åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv*, som der står i straffelovens § 152 e. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

Omvendt skal man som offentligt ansat være opmærksom på, at det er strafbart at videregive fortrolige oplysninger, hvis videregivelsen *ikke* varetager en åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv. Det vil samtidig kunne medføre negative ansættelsesretlige konsekvenser – f.eks. afskedigelse. Den nærmere vurdering af, om videregivelse af fortrolige oplysninger varetager de nævnte hensyn vil bero på et konkret skøn, der i sidste ende foretages af domstolene.

Derudover har offentligt ansatte, som bliver pålagt ulovlige ordrer, ret – og i visse tilfælde også pligt – til at underrette internt om ulovlige, herunder fagligt uforsvarlige, forhold. Offentligt ansatte har altså også en "intern meddeleret".

Offentligt ansatte har desuden ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsorganer, herunder Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen, i tilfælde af klare ulovligheder.

Der kan ikke stilles krav om, at offentligt ansatte har foretaget en forudgående intern underretning om ulovligheder eller uforsvarlige forhold, hvis underretningen ikke kan forventes at få noget resultat. I sådanne tilfælde kan den ansatte altså gå direkte til f.eks. pressen, Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen.

Offentligt ansatte, der henvender sig til en myndighed om f.eks. ulovlig forvaltning, kan ikke forvente, at deres identitet ikke kommer til andres kendskab, hvis identiteten fremgår af sagen. Det skyldes, at den type oplysninger som udgangspunkt vil være omfattet af retten til aktindsigt.

13. Whistleblowing

Offentligt ansatte er desuden beskyttet af reglerne i whistleblowerloven, som indebærer, at alle – både offentlige og private – arbejdspladser med 50 eller flere ansatte skal have en whistleblowerordning.

Whistleblowerordninger kan på den enkelte arbejdsplads øge mulighederne for, at bl.a. ansatte kan gøre opmærksom på kritisable forhold uden at frygte negative konsekvenser. Formålet med whistleblowerordningerne er at sikre åbenhed og gennemsigtighed om eventuelle ulovligheder på den enkelte arbejdsplads.

Som whistleblower er man beskyttet af nogle rettigheder, der gælder før, under og efter, at man har foretaget indberetning eller offentliggørelse. Disse rettigheder kan ikke forringes af arbejdspladsen – heller ikke efter konkret aftale i f.eks. ansættelsesaftalen.

Beskyttelsen indebærer, at man under visse betingelser ikke ifalder ansvar for at afsløre fortrolige oplysninger (f.eks. oplysninger omfattet af en lovbestemt tavshedspligt), hvis man har rimelig grund til at tro (dvs. man er i god tro om), at oplysningerne i en indberetning eller en offentliggørelse er nødvendige for at afsløre overtrædelser af EU-retten, som er omfattet af anvendelsesområdet for whistleblowerdirektivet, en alvorlig lovovertrædelse eller et alvorligt forhold.

Whistleblowerordninger er et supplement til den direkte og daglige kommunikation på arbejdspladsen om fejl og utilfredsstillende forhold mv. Ordningerne er desuden et supplement til eksisterende muligheder for f.eks. at rette henvendelse til nærmeste leder, personale-/HR-afdelingen eller tillidsrepræsentanten. Endelig skal det understreges, at whistleblowerloven ikke indskrænker ansattes ret til at ytre sig.

Offentligt ansatte kan også – ligesom andre borgere – indberette forskellige alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold til Den Nationale Whistleblowerordning.

For yderligere information om de rammer, der gælder, hvis man vil foretage en indberetning som whistleblower, kan der henvises til vejledning nr. 9248 af 16. december 2021 for whistleblowere og vejledning nr. 9249 af 16. december 2021 for whistleblowerordninger på offentlige arbejdspladser.

14. Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads

Begreber som åbenhed, gennemsigtighed og troværdighed er væsentlige værdier i den offentlige forvaltning. Det er derfor naturligt, at offentligt ansatte, der har en grundig indsigt i og interesse for forholdene inden for deres egne arbejdsområder, også bidrager med deres viden og synspunkter i den offentlige debat. Ytringsfriheden sikrer, at offentligt ansatte har en vidtgående ret til at deltage i den offentlige debat om forholdene på egne arbejdsområder.

Men debat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er både legitimt og velset, at man viser interesse for

og debatterer arbejdspladsens forhold. Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de trufne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.

Det anbefales derfor, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for en konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.

Justitsministeriet, den 1. juli 2025

PETER HUMMELGAARD