

Ansatte i staten holder sig tilbage med at bruge deres ytringsfrihed



Indledning

Denne rapport undersøger hvordan ytringsfriheden opleves blandt ansatte i statslige styrelser og departementer. Djøf opfatter ytringsfrihed – herunder for offentligt ansatte – som en grundlæggende betingelse for demokratiet. Individet skal trygt kunne ytre sig og bruge sin faglige indsigt og erfaring i den offentlige debat.

Aktiv brug af ytringsfriheden giver vigtig viden og kvalificerede bidrag til samfundsdebatten om den offentlige sektor, som er et anliggende for os alle sammen. Man skal trygt kunne påpege og diskutere forhold, som kan styrke kvaliteten af den offentlige service såvel som borgernes tillid til myndighederne.

Desværre har tidligere undersøgelser vist, at der eksisterer udbredt selvcensur blandt offentligt ansatte i Danmark. Mange frygter negative konsekvenser, hvis de ytrer sig. Det være sig afskedigelse, manglende forfremmelse eller forflyttelse, hvis de ytrer sig lovligt om kritisable forhold. Samtidig mangler der kendskab til retningslinjerne for at deltage i den offentlige debat og spille sin erfaring som offentligt ansat på banen.

Det store flertal af medarbejderne i staten har heldigvis ikke oplevet, at deres ytringsfrihed bliver indskrænket på deres arbejdsplads, men en gruppe af medarbejdere – lige under hver femte – har oplevet, at ledelsen på deres arbejdsplads direkte eller indirekte i en eller anden grad har forsøgt at begrænse deres mulighed for at ytre sig.

Resultaterne antyder, at forhold som loyalitetsforpligtelser og centrale kommunikationspolitikker samt usikkerhed om konsekvenserne ved at udtale sig kan skabe tilbageholdenhed blandt offentligt ansatte.

Derfor mener Djøf, at der er behov for at styrke ytringsfriheden for offentligt ansatte gennem en ambitiøs lov på området, der reelt øger sikkerheden i ansættelsen, når man som offentligt ansat fremsætter lovlige ytringer.

Med denne rapport ønsker Djøf at bidrage til en nuanceret debat om tilstanden vedr. ytringsfrihed på de offentlige arbejdspladser, og vi har en række anbefalinger til, hvordan man kan styrke rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed og samtidig understøtte et velfungerende og åbent demokrati med en frugtbar offentlig debat.

Analysen viser

- 41 % af respondenterne er enige eller helt enige i, at det kan få negative konsekvenser for dem at udtale sig offentligt om forhold på arbejdspladsen, mens 29 % svarer "ved ikke." Dette peger på en udbredt usikkerhed om konsekvenserne af at ytre sig samt retningslinjerne for fremsættelse af lovlige ytringer.
- 2 % svarer, at de i høj grad eller i meget høj grad oplever, at ledelsen på deres arbejdsplads direkte eller indirekte forsøger at begrænse deres ytringsfrihed. Herudover angiver 11 %, at de oplever begrænsninger i mindre grad, mens 6 % svarer, at de oplever det i nogen grad. Tilsammen er det således 19 %, som oplever, at ledelsen i et eller andet omfang direkte eller indirekte har forsøgt at begrænse deres ytringsfrihed. 67 % svarer "slet ikke".
- Fra de kvalitative besvarelser fremgår det, at respondenter oplever deres loyalitetsforpligtelse som en barriere for at ytre sig frit, selv når ytringerne er lovlige. Respondenterne beskriver selvcensur som en del af arbejdspladskulturen, hvor frygt for reaktioner fra ledelsen holder ansatte tilbage fra at udtale sig om kritisable forhold.
- I kvalitative besvarelser nævner ansatte sociale medier som et område, hvor de oplever kontrol og overvågning samt uformelle forventninger om positiv omtale af arbejdspladsen.
- Kvalitative besvarelser fremhæver også, at kommunikation med offentligheden ofte er centraliseret via presseafdelinger. Respondenter oplever, at dette begrænser deres mulighed for at ytre sig som privatpersoner.

Djøf mener

For at fremme offentligt ansattes ytringsfrihed af hensyn til både individets grundlæggende rettigheder, den demokratiske debat og vores offentlige sektor, mener Djøf, at der er behov for en ambitiøs lov på området. Djøf har en række konkrete forslag til at styrke rammerne for ytringsfriheden.

- Lovgivning på området skal ikke blot gentage det materielle indhold af Grundlovens § 77 og den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 10, men konkret understøtte ytringsfriheden ved at sikre ytringssikkerheden for offentligt ansatte i praksis.
- Der bør indføres en omvendt eller delt bevisbyrde i tråd med diskriminationslovgivning i sager, hvor offentligt ansatte oplever ansættelsesretlige sanktioner eller ufordelagtig behandling efter en lovlig ytring. I sager om manglende forfremmelse, manglende ansættelse eller lønændringer bør bevisbyrden deles. Hvis der er tale om en afskedigelse, bør bevisbyrden helt vendes til, at det er arbejdsgiver, der skal bevise, at en afskedigelse ikke er begrundet i medarbejdernes ytringer, når disse omstændigheder indtræder i sammenhæng med, at medarbejderen ytrer sig i den offentlige debat. Det vil gøre det lettere for ansatte at stå frem med kritik uden at frygte negative konsekvenser.
- Godtgørelsesniveauet ved uberettigede sanktioner mod ansatte bør fastsættes på et niveau, der virker præventivt i tråd med principperne i diskriminationslovgivningen. Hvis konsekvenserne af at begrænse ansattes ytringsfrihed bliver mærkbare for arbejdsgiverne, vil det skabe et incitament til at sikre, at rettighederne respekteres i praksis.
- Den nye lovgivning bør ledsages af en pligt for ledelsen til at oplyse medarbejdere om deres rettigheder hvad angår ytringsfrihed f.eks. ved ansættelsesstart. Mange ansatte oplever usikkerhed om, hvad de må sige, og denne usikkerhed kan føre til selvcensur. Klar information fra arbejdsgiveren kan modvirke denne tendens.
- Djøf mener, at lovgivningen om offentligt ansattes ret til ytringsfrihed skal udvides til at omfatte privatansatte, der arbejder med opgaver for det offentlige. Disse medarbejdere har ofte indsigt i forhold, der er af samfundsmæssig interesse, og de bør derfor have samme mulighed for at ytre sig som offentligt ansatte.

Resultater

To ud af fem Djøf-medlemmer i staten er enige eller helt enige i, at det vil få negative konsekvenser for dem, hvis de udtaler sig offentligt om forhold på deres arbejdsplads

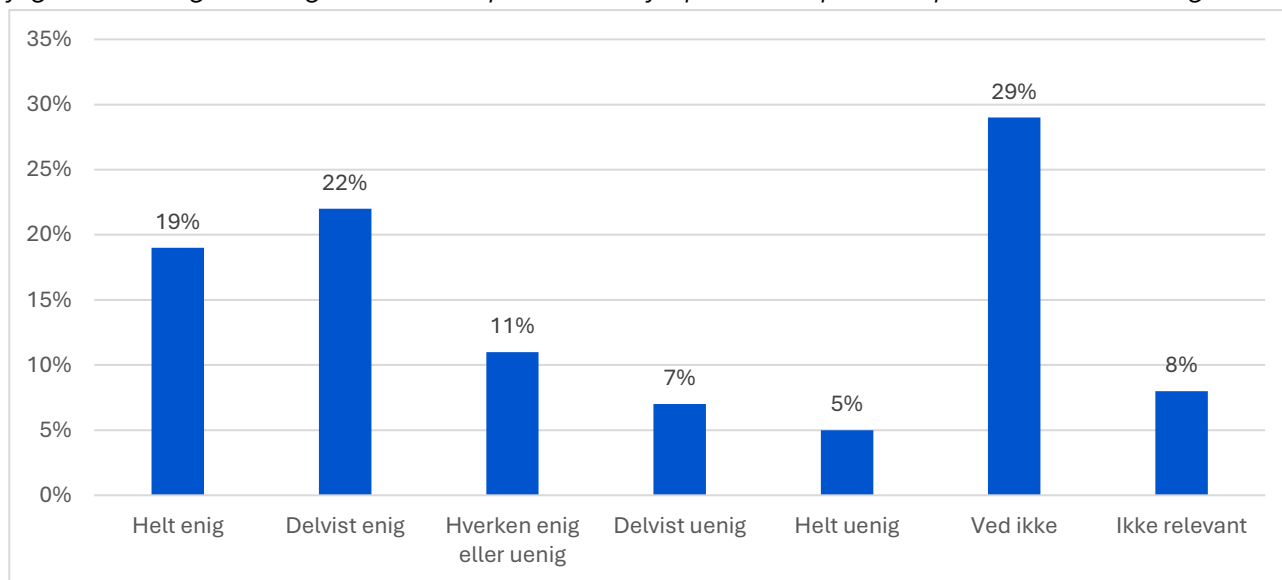
Figur 1 viser, hvor enige Djøf-medlemmer i departementer og styrelser er i udsagnet: "Det kan få negative konsekvenser for mig, hvis jeg udtaler mig offentligt om forhold på min arbejdsplads (fx i pressen, på Facebook eller lignende)."

19 % af respondenterne er helt enige i udsagnet, mens 22 % er delvist enige. Tilsammen vurderer 41 %, at der kan være negative konsekvenser ved offentlige udtalelser om forhold på deres arbejdsplads.

11 % svarer, at de hverken er enige eller uenige. Lidt over hver tiende (12 %) er uenige i udsagnet, fordelt på 7 %, der er delvist uenige, og 5 %, der er helt uenige.

29 % af respondenterne angiver "Ved ikke", hvilket indikerer en vis usikkerhed om, hvordan en offentlig udtalelse kan blive modtaget af deres arbejdsgiver.

Figur 1: Hvor enig/uenig er du i følgende udsagn: Det kan få negative konsekvenser for mig, hvis jeg udtaler mig offentligt om forhold på min arbejdsplads (fx i pressen, på Facebook eller lign

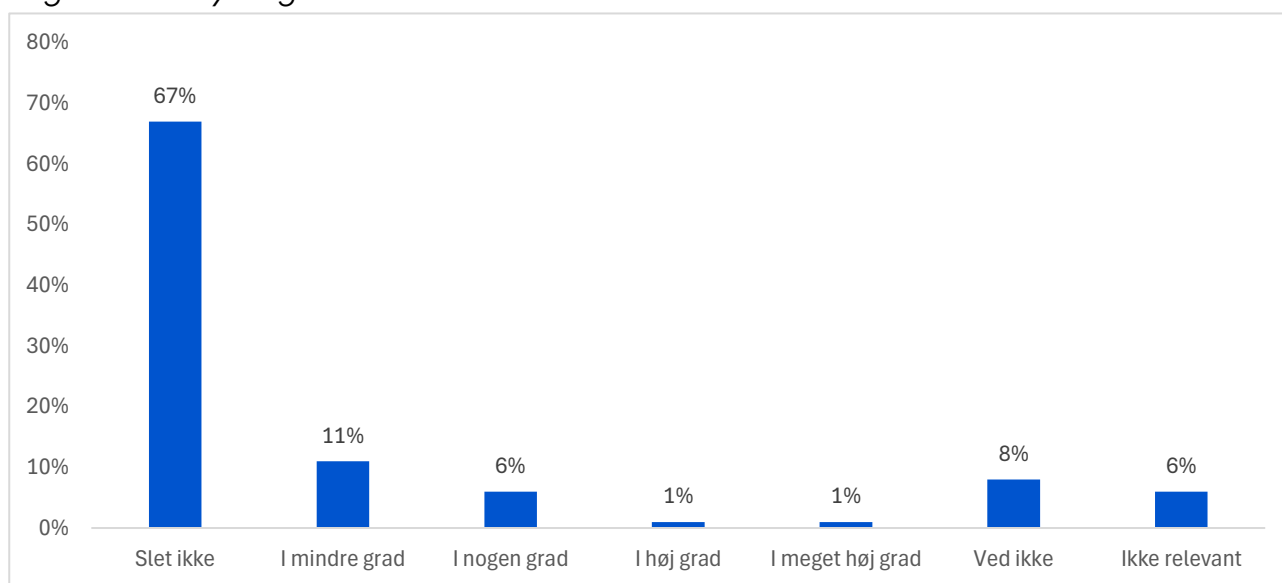


Flere ansatte i staten har oplevet, at deres ledelse direkte eller indirekte forsøger at begrænse deres ytringsfrihed

Figur 2 viser, i hvilken grad Djøf-medlemmer ansat i staten oplever, at deres ledelse direkte eller indirekte forsøger at begrænse deres ytringsfrihed. En overvejende del af respondenterne, 67 %, svarer, at de slet ikke oplever en sådan begrænsning.

Kun 2 % svarer, at de i høj grad eller i meget høj grad oplever, at ledelsen på deres arbejdsplads direkte eller indirekte forsøger at begrænse deres ytringsfrihed. Herudover angiver 11 %, at de oplever begrænsninger i mindre grad, mens 6 % svarer, at de oplever dette i nogen grad. Tilsammen vurderer 19 % eller knap hver femte, at ledelsen i et eller andet omfang direkte eller indirekte har forsøgt at begrænse deres ytringsfrihed.

Figur 2: Har du oplevet, at ledelsen på din arbejdsplads direkte eller indirekte forsøger at begrænse din ytringsfrihed?



Temaer på baggrund af kvalitative besvarelser

De respondenter, som svarede i det ovenstående spørgsmål, i mindre grad, i nogen grad, i høj grad eller i meget høj grad har oplevet, at ledelsen på deres arbejdsplads direkte eller indirekte forsøger at begrænse deres ytringsfrihed, har vi stillet et opfølgende spørgsmål. Vi spørger dem: "Uddyb gerne på hvilken måde"

Vi har analyseret de åbne svar fra respondenter i staten, som oplever, at deres ytringsfrihed i en eller anden grad bliver begrænset. Besvarelsene viser et komplekst billede, hvor både formelle og uformelle mekanismer påvirker medarbejdernes mulighed for at ytre sig, både internt og eksternt. Analysen peger på følgende seks temaer:

- **Loyalitetsforpligtelsen som begrænsning**

Dette tema handler om, hvordan loyalitetsforpligtelsen opfattes som en barriere for medarbejdernes mulighed for at ytre sig kritisk om deres arbejdsplads. Selvom ytringsfriheden formelt er sikret, oplever respondenter, at loyalitetsforpligtelsen skaber tilbageholdenhed. En respondent udtrykker: *"Det er ikke eksplicit. Det behøver det heller ikke være. Alle er klar over, at det vil blive opfattet som illoyalt."* En anden beskriver: *"Min chef (anonymisering, red.) lagde meget vægt på, at loyalitetsforpligtelsen begrænsede ytringsfriheden."*

- **Kultur og selvcensur**

Dette tema handler om, hvordan arbejdspladskulturen fremmer selvcensur blandt medarbejderne. Respondenter beskriver, at man holder sig tilbage fra at ytre sig på, fordi de frygter konsekvenser som karrierebegrænsninger eller social isolation. En respondent siger: *"Det ligger lige som i luften, at man ikke kritiserer offentligt."* En anden tilføjer: *"Det er jo sådan set usagt, men man er alligevel ikke i tvivl om, at man helst skal tie stille."*

- **Kontrol med sociale medier**

Dette tema handler om arbejdspladsens forsøg på at regulere medarbejdernes brug af sociale medier, især LinkedIn. Respondenterne beskriver, hvordan arbejdspladsen både gennem formelle retningslinjer og uformelle forventninger søger at kontrollere, hvordan medarbejderne omtaler organisationen på deres personlige profiler. Respondenter nævner, at der er udarbejdet specifikke

retningslinjer, som sætter grænser for, hvad der betragtes som acceptabel kommunikation. Retningslinjerne kan indebære, at medarbejdere alene må fremhæve positive aspekter af arbejdspladsen. En medarbejder skriver: *"Der er lavet retningslinjer for, hvordan styrelsen ser, at man bruger sin LinkedIn-profil. Kun positiv omtale osv."*

Flere nævner, at de oplever, at deres aktivitet online overvåges. Respondenter beskriver, at handlinger som at synes godt om opslag på sociale medier fra organisationer eller personer, der kan opfattes som kritiske, kan føre til negative reaktioner.

- **Centralisering af kommunikation**

Dette tema handler om, at ekstern kommunikation på arbejdspladser er centraliseret i presseafdelinger. En respondent siger: *"Henvendelser, der vedrører organisationen, skal altid gennem presseafdelingen. Jeg må som menig medarbejder ikke udtale mig."* En anden nævner: *"Vi må ikke tale med journalister. Det skal gå gennem presseteamet."*

Metode

Analysen bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt Djøfs medlemmer, der er ansat i centraladministrationen (styrelser og departementer). I alt har 2.117 medlemmer svaret på undersøgelsen. Undersøgelsen har en svarprocent på 14.

Data blev indsamlet i november-december 2024. Der er sendt to påmindelser. Svarprocenten er en smule lavere blandt medlemmer i styrelser og yngre medlemmer. For at tage højde for dette, er dataene vægtet efter alder og sektor (styrelse, departement). Man bør tolke undersøgelsens resultater med nogen forsigtighed på grund af den lave svarprocent.

Kilder

FOA. (2024). *Ytringsfrihed for offentligt ansatte*. FOA Politik og Analyse.

Institut for Menneskerettigheder. (2024). *Ytringsfrihed og selv censur*. København: Institut for Menneskerettigheder.

Justitsministeriets Forskningskontor. (2019). *Ytringsfrihed i Danmark: En undersøgelse af danskernes holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed*. Justitsministeriet.