

# Standardforside til projekter og specialer

Til obligatorisk brug på alle kandidatprojekter og specialer på:

- Internationale udviklingsstudier
- Global Studies
- Erasmus Mundus, Global Studies – A European Perspective
- Politik og Administration
- Socialvidenskab
- EU-studies
- Forvaltning (scient.adm)
- Virksomhedsstudier
- Virksomhedsledelse

<b>Projekt- eller specialetitel:</b>		
<b>Offentligt ansattes ytringsfrihed i et radikalt demokratisk perspektiv</b>		
<b>Projektseminar/værkstedseminar:</b>		
<b>Udarbejdet af (Navn(e) og studienr.):</b>	<b>Projektets art:</b>	<b>Modul:</b>
<b>Christian Juhl, 42517</b>	<b>Speciale</b>	<b>SV-K2-S</b>
<b>Vejleders navn:</b>		
<b>Allan Dreyer Hansen</b>		
<b>Afleveringsdato:</b>		
<b>28.06.2016</b>		
<b>Antal anslag inkl. mellemrum:</b>		
<b>181.217</b>		
<b>Tilladte antal anslag inkl. mellemrum:</b>		
<b>144.000 – 192.000</b>		

*Jeg/vi erklærer, at der i projektet/specialet/opgaven ikke er afskrift fra tidligere publicerede tekster (inklusive egne eller andres opgaver), medmindre disse passager er tilføjet reference.*

Undgå plagiat: lær at referere korrekt. Klik her:  
[http://www.stopplagiat.nu/index\\_flash.html](http://www.stopplagiat.nu/index_flash.html)

Hvis du overskrider det tilladte antal anslag inkl. mellemrum vil dit projekt blive afvist indtil en uge efter aflevering af censor og/eller vejleder.

Specialeafhandling ved Christian Juhl

# Offentligt ansattes ytringsfrihed i et radikalt demokratisk perspektiv

Vejleder: Allan Dreyer Hansen  
Roskilde Universitet – RUC  
Socialvidenskab – Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv (ISE)

## **Abstract**

Through a discourse theoretical approach inspired by Ernesto Laclau and Chantal Mouffes this master's thesis examines how different discursive positions construct the field of free speech of public employees in a radical, plural democratic perspective.

The analysis concludes that the representatives of the public employers hold the dominant position while the representatives of public employees' unions together with the Danish journalist's union represent a counter position. A third position is held by the representatives of the Danish media and is placed in between the others. These positions represent different interests and emphasizes different aspects of the field in order to make it function according to their perspective. These aspects balance between a focus on the functionality of government to the legal positions and rights of the public employer.

These results are discussed in a radical, plural democratic perspective in an examination of how the different articulations of the field of free speech of public employees could affect the development of radical, plural democracy. It is concluded that the dominant position with its focus on the functionality of government to some extent undermines a radical, plural democratic development. Dislocating to this development stands the focus on rights represented by the public employees' position and emphasis on the public's interests in knowledge from the inside, most strongly represented by the Danish media representatives, that in certain modifications could influence the development in a more radical, plural democratic direction.

Abstract.....	3
1. Indledning.....	5
Introduktion.....	5
Problemfelt.....	9
Introduktion til specialets teoretiske ramme.....	11
Problemformulering.....	13
2. Diskursteori og radikalt, pluralt demokrati.....	14
Introduktion.....	14
Ontologiske og epistemologiske betragtninger.....	14
Laclau & Mouffe – anti-essentialisme og kontingens.....	14
Politikkens primat.....	17
Diskursteoretiske begreber i spil.....	19
Artikulation, diskurs og diskursorden.....	19
Dislokation og sedimentering.....	23
Det radikale, plurale demokrati.....	24
Forudsætninger for udviklingen af radikalt, pluralt demokrati.....	24
Formål med etableringen af radikalt, pluralt demokrati.....	27
3. Metode.....	29
Indledning.....	29
Empiri.....	30
Arbejdsspørgsmål.....	31
Analysestrategi.....	32
Indledning.....	32
Analysemodel.....	33
4. Analyse.....	36
Analyse af diskursorden.....	36
Indledning.....	36
Offentligt ansattes ytringsfrihed – valorisering og dimensioner.....	37
Ytringsfrihed.....	39
Meddeleret.....	40
Hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces.....	43
Kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.....	44
Opsummering.....	48
Analyse af positioner.....	51
Indledning.....	51
Arbejdsgiverposition.....	52
Arbejdstagerposition.....	56
DM's position.....	69
5. Analysens resultater i et radikalt, pluralt demokratisk perspektiv.....	75
6. Konklusion.....	81
Litteraturliste.....	84
Kilder.....	86

# 1. Indledning

## Introduktion

Der har igennem længere tid, og især efter den såkaldte muhammedkrise i midt 00'erne, været fokus på ytringsfrihed bredt set. Det har i store træk været en debat om den grundlæggende funktion som ytringsfrihed har for demokratiet. Sideløbende med den mere overordnede debat har der også været én vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. På baggrund af bl.a. to beslutningsforslag, stillet af Socialistisk Folkepartis (SF) Aage Frandsen og Anne Baastrup om meddeleret for offentligt ansatte og fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat, blev det allerede nedsatte udvalg til behandling af en række spørgsmål om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, anmodet om også at behandle de af beslutningsforslagene omtalte spørgsmål (Justitsministeriet<sup>1</sup> 2004a: 1-2). Kernen i de stillede beslutningsforslag handlede om dels lovfæstelse af meddeleret i forhold til uredelighed i den offentlige forvaltning og åbenbart misbrug af offentlige midler, samt lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed med det direkte sigte at fremme offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat (ibid: 1).

Arbejdet i udvalget resulterede i 2006 i 'Betænkning fra udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret' (JM 2006), hvor det i forhold til ytringsfrihed konkluderes, at der hersker usikkerhed blandt ansatte og ledere om både indhold og rækkevidde (ibid: 32). Dette forhold artikuleres som "uheldigt og ikke befordrende for offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat." (ibid: 32). For at rette op på dette anbefaler udvalget at reducere usikkerheden gennem en forbedret informationsindsats (ibid: 32-33). En vejledning blev på daværende tidspunkt artikuleret som "det bedste middel" med "en betydelig signalværdi og gennemslagskraft" samt en "vis holdningsbearbejdende effekt" (ibid: 39). Lovfæstelse af de gældende regler kunne udvalget derimod ikke se nogen vejledende effekt i (ibid: 39). Disse regler repræsenterede for udvalget en "fornuftig afbalancering" af de forskellige og modsatrettede hensyn, der præger et felt som 'offentligt ansattes ytringsfrihed' (ibid: 32). På grund af disse modsatrettede hensyn, vil

---

<sup>1</sup> Herefter JM

grænserne for den enkelte offentligt ansattes ytringsfrihed bero på en skønspregt afvejning i det konkrete tilfælde (ibid: 32). En lovfæstelse ville ikke, som det ellers var sigtet med førømtalte beslutningsforslag, føre til en væsentlig lettelse af forståelsen af de forskellige hensyn og afvejningen heraf, eller gøre retstilstanden mere klar og tydelig (ibid: 39).

I bemærkningerne til de førømtalte beslutningsforslag bliver offentligt ansattes ytringsfrihed artikuleret ind i en større samfundsmæssig ramme. De offentligt ansattes særlige viden og sagkundskab skal betragtes som en samfundsmæssig værdi med betydning for både den offentlige debat, der gennem offentligt ansattes inputs kan løftes i kvalitet og bredde, og den demokratiske styreform (Folketinget<sup>2</sup> 2003a: 2). Det er et problem, hvis de offentligt ansatte er tilbageholdende med at bruge den ytringsfrihed de har (ibid: 3). Disse forhold taler, ifølge forslagsstillerne, "imod retlige og faktiske begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed" (ibid: 2). Særligt interessant artikuleres det i bemærkningerne, at værdierne bag ytringsfriheden bør have fortrinsstilling over de vanskeligheder en given myndighed måtte opleve; den potentielle svækkelse af myndighedens autoritet og de samarbejdsvanskeligheder, der måtte opstå (ibid: 2). De modsatrettede hensyn, der også blev artikuleret af udvalget, skal altså, i forhold til beslutningsforslagene, altid falde ud til forsvar for den enkeltes ytringsfrihed, hvilket begrundes i forhold til både den enkeltes retsstilling og som understøttende for demokratiet. Forslaget vedrørende meddeleretten begrundes eksempelvis med behovet for, at ansvarlige ansatte i samfundets interesse har mulighed for anonymt at gå til medierne, hvis de ligger inde med viden om uredelige eller direkte ulovlige forhold, og samtidig en generel styrkelse af princippet om størst mulig offentlighed i forvaltningen (FT 2003b: 1). Muligheden for at gå til medierne var, og er, en mulighed, men forslagsstillerne angiver, at dette for mange vil opleves som grænseoverskridende, hvilket en egentlig lovfæstelse af meddeleretten vil udstyre de ansatte med et legitimt og effektivt instrument imod (ibid: 1). Det gøres ligeledes klart, at meddeleretten skal være en rettighed, ikke en pligt, ligesom ytringsfriheden (ibid: 3), og intentionen i forslaget er, at det er i medierne, at sagerne skal blive belyst, hvis det skal have den nødvendige gennemslagskraft (ibid: 4). Meddeleretten, som den i forslaget, er eksplicit inspireret af whistleblowerordninger fra udlandet (ibid: 2).

---

<sup>2</sup> Herefter FT

Dansk Folkeparti (DF) bemærkede i udvalgsarbejdet omkring lovforslagene, at intentionerne i forslaget omkring meddelelser var gode, men at de ikke umiddelbart kunne støtte forslaget om fremme af offentligt ansattes deltagelse i debatten, med henvisning til den grundlovssikrede ret som ytringsfriheden også er for offentligt ansatte (FT 2004: 1). Daværende konservative justitsminister Lene Espersen var enig i vigtigheden af, at offentligt ansatte har mulighed for at ytre viden om ulovligheder i forvaltningen offentligt, uden frygt for repressalier, men afviste dog ved nedsættelsen af udvalget, at der var behov for at lovgive, med samme begrundelse som DF (Berlingske Tidende 2004). Venstres daværende retsordfører Birthe Rønn Hornbech var på linje med disse – det blev anset for fornuftigt at få feltet undersøgt, men lovgivning og regler i sig selv blev ikke betragtet som hele løsningen (ibid). Fra samme side af salen som SF, fik forslaget bl.a. også støtte fra Socialdemokraterne (S), der med retsordfører Morten Bødskovs ord var "positive overfor grundtanken i SFs forslag (ibid).

Daværende Djøf-formand Sine Sunesen modtog ligeledes forslagene positivt, men var enig i både den samfundsmæssige værdi og den præventive effekt (Jyllands-Posten 2003). Daværende formand for Dansk Journalistforbund så dem også som demokratiunderstøttende i kraft af den positive betydning de ville få for presse- og informationsfriheden (ibid).

I Lene Espersens forord til den vejledning, der blev resultatet af udvalgets betænkning, understreges den demokratiske betydning atter engang:

"Den offentlige debat er af afgørende betydning for demokratiet, og det er også vigtigt, at offentligt ansatte har mulighed for at deltage i debatten." (JM 2006b: 1)

"Offentligt ansattes deltagelse i debatten er ikke blot af betydning for den enkelte ansatte. Det er således i mindst lige så høj grad til gavn for samfundet som sådan (...). (ibid: 1).

Der var således på tværs af de politiske partier enighed i forslagernes intentioner om at styrke demokratiet gennem en sikring af de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige

debat. Midlerne var der dog uenigheder om. Det politiske flertal var, som skitseret, enig i det daværende udvalgs konklusioner om mere information omkring gældende regler fremfor yderligere lovgivning som vejen frem. Udviklingen siden er blevet fulgt tæt af de interesseorganisationer, der repræsenterer store dele af de offentligt ansatte. Herunder kommer der et oprids af denne udvikling set igennem deres øjne.

Interesseorganisationen FTF har i 2006 og 2012 gennemført og offentliggjort undersøgelser af deres medlemmers ytringsfrihed og meddelelser, der i begge tilfælde har vist, at der er mange medlemmer, der ønsker at deltage i den offentlige debat, men at hovedparten afstår herfra på grund af frygt for at miste deres job (FTF 2012: 2). Krisen har ifølge deres 2012-undersøgelse yderligere forværret forholdene for ytringsfriheden, og netop i lyset af krisen artikuleres det som helt afgørende, at offentligheden får kendskab til de nedskæringer og besparelser, der fører til svigt og kritisable forhold, som presser både arbejdsforhold og kvaliteten i ydelser og produkter (ibid: 2, 5). "Ytringsfrihed er en af grundpillerne i vores demokrati." (ibid: 5) skriver FTF. De offentligt ansattes ytringsfrihed bliver, også i lighed med bemærkningerne til lovforslagene, artikulert som en nødvendig forudsætning for en bred og demokratisk debat, der bidrager til at udvikle og kvalificere velfærdssamfundet (ibid: 2). Omkring udviklingen på området finder FTF det alarmerende, at mulighederne for, at offentligt ansatte bruger deres ytringsfrihed til at udtale sig om arbejdspladsforhold, ifølge deres undersøgelser, ikke opleves som forbedrede (ibid: 5-7); at flere offentligt ansatte forventer, at deres ansættelsesforhold bliver truet, hvis de anvender deres ytringsfrihed (ibid: 8), og at der tilsyneladende er sket et fald i kendskabet til rammerne for de offentligt ansattes ytringsfrihed (ibid: 21, 23).

I en lignende undersøgelse fra FOA i 2014 konkluderes det bl.a., at flere medlemmer end tidligere er usikre i forhold til, om offentlige udtalelser omkring forringelser på deres arbejdsplads kan føre til negative konsekvenser for dem selv, og at en fjerdedel af deres medlemmer oplever ledelser, der giver udtryk for, at ansatte ikke bør ytre sig om disse forringelser offentligt (FOA 2014: 1). I en tilsvarende undersøgelse fra 2013 konkluderes det bl.a., at fire ud af fem mener, at offentlige udtalelser om kritisable forhold på deres arbejdsplads vil have negative konsekvenser for dem, men dog også, at flere medlemmer var blevet bedre orienteret om deres ytringsfrihed end i 2012, men



med markant bedre orienterede tillidsrepræsentanter i forhold til de øvrige medlemmer (FOA 2013: 1).

Danske Magistre har i samarbejde med RUC foretaget en lignende undersøgelse, der antyder, at der på medlemmernes arbejdspladser er ved at udvikle sig en tavshedskultur (Magisterbladet<sup>3</sup> 2014b: 1). Næsten en fjerdedel af medlemmerne svarer, at de har afholdt sig fra at deltage i den offentlige debat af hensyn til deres arbejdsgiver. En andel, der er stigende i forhold til en lignende undersøgelse fra 2007 (MB 2014a: 1). Dog er der sket en positiv udvikling på landets universiteter. Her er tallet faldet fra 16% til 11%, men universiteterne er også forpligtede til at opfordre forskere til at deltage i den offentlige debat i kraft af universitetsloven (ibid: 3). Undersøgelsen dokumenterer, at medlemmerne ikke deltager i samme omfang som de tillægger deltagelse i den offentlige debat værdi (MB 2014b: 2).

Som Rasmus Willig, sociolog, RUC, udtaler til MB omkring tavshedskulturen:

"Jeg har i et vist omfang forståelse for, at en ledelse synes, det kan være ubehageligt at stå på mål for fejlslutninger i fuld offentlighed. Men det modsatte – en kultur, hvor alle problemer bliver holdt inden for egne fire vægge – er på ingen måde ønskværdig. Det amputerer den offentlige debat, hvis viden går tabt, og de politiske beslutninger derfor bliver mindre kvalificerede." (ibid: 4).

Det er ikke kun den enkelte ansattes problem, men hele samfundets, forstås det. Kritisable forhold, som offentligheden burde kende til er hver femte magister bekendt, men kun 18% af disse er gået videre med deres viden, og 47% har afholdt sig fra overhovedet at gøre noget af frygt for repressalier (ibid: 1).

## **Problemfelt**

Efter regeringsskiftet i 2011, kom offentligt ansattes ytringsfrihed atter i fokus på Christiansborg, eksplicit formuleret i regeringsgrundlaget (Regeringen 2011: 76). Denne gang, på baggrund af bl.a. den offentlige debat, især præget af Farum-

---

<sup>3</sup> Herefter MB

Kommissionens arbejde og den stigende interesse for whistleblowerordninger, blev der atter engang nedsat et udvalg til at undersøge feltet (JM 2013: 1-3). Det er her specialets egentlige genstandsfelt skal findes. De medlemmer, der oprindeligt undersøgte feltet i det daværende udvalg - fra: Universiteterne, Danmarks Journalistforbund<sup>4</sup>, Danske Mediers Forum<sup>5</sup>, Kommunernes Landsforening<sup>6</sup>, Amdsrådsforeningen, Funktionærernes- og Tjenestemændenes Fællesorganisation<sup>7</sup>, Landsorganisationen i Danmark<sup>8</sup>, Akademikernes Centralorganisation<sup>9</sup>, Folketingets Ombudsmand, Stats-, Finans- og Justitsministeriet (JM 2004: 2-3) - blev, med nedsættelsen af det nye, atter hidkaldt. Der blev dog foretaget få ændringer – Datatilsynet, Djøf og Social-, Børne- og Integrationsministeriet blev tilføjet; universiteterne, sagkundskaben, blev repræsenteret af to i stedet for tre; Amdsrådsforeningen, der på dette tidspunkt var blevet nedlagt, havde sin pendant i Danske Regioner<sup>10</sup> repræsenteret (JM 2013: 4-5) – og det er således disse, der med deres anbefalinger har været med til at danne en betydelig del af det grundlag de politiske beslutningstagere bruger i deres stillingtagen i dag. Det interessante er at analysere, hvordan disse aktører, på trods af den negative udvikling, igen kommer frem til, at yderligere information om gældende regler og lovgivning er det, der skal styrke offentligt ansattes yringsfrihed og hermed deres demokratiunderstøttende funktion.

Gennemgående kan man, som opridset i indledningen, umiddelbart spore en artikulation af offentligt ansattes yringsfrihed som et felt, hvor praksis ikke udspiller sig i overensstemmelse med det idealbillede som forskellige aktører, med indflydelse herpå, har. Et andet gennemgående træk er den kraftige understregning af den samfundsmæssige, demokratiske værdi, der ligger i offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat. Det kvalitetsmæssige løft, som debatten ville få med denne deltagelse, handler om det grundlag som vi igennem debatten skaber for samfundets udvikling. En udvikling, der vil blive mere demokratisk i kraft af det mere retvisende billede af den offentlige sektor som den samlede befolkning ville få.

---

<sup>4</sup> Herefter DJ

<sup>5</sup> Herefter DM

<sup>6</sup> Herefter KL

<sup>7</sup> Herefter FTF

<sup>8</sup> Herefter LO

<sup>9</sup> Herefter AC

<sup>10</sup> Herefter DR

I forhold til en yderligere demokratisering, er det interessant at se feltet i et perspektiv, der tilbyder dette. Det radikale, plurale demokrati som præsenteret og teoretiseret af Ernesto Laclau og Chantal Mouffe handler netop om udvidelse af demokratiet med fokus på beskyttelse af individuelle frihedsrettigheder. Som udgangspunkt for udviklingen af de teoretiske aspekter af radikalt, pluralt demokrati ligger 'Den demokratiske revolution', der havde sit udspring i den franske revolution, og betød, at folket blev aktør på den politiske scene, de fik en grad af selvbestemmelse og visse frihedsrettigheder (Jensen & Hansen 2002: 18). Den gennemgående tanke, for Laclau, i forhold til den demokratiske revolution er, at når først mennesker er blevet lige på ét område, vil de løbende blive mere lige på alle andre områder. Der er selvfølgelig ikke nogen nødvendighed i denne udvikling, der derimod kræver politiske kampe, som kan sprede idéen om demokrati videre (Madsbjerg 2002: 244-245).

### **Introduktion til specialets teoretiske ramme**

Kort fortalt går det radikale demokrati ud på at finde en tredje vej mellem det liberale demokrati kendetegnet ved individualisme og pluralitet, og en socialistisk traditions egalitære og demokratiske kritik af de uligheder denne form for samfund medfører (Jensen & Hansen 2002: 31). Mediering mellem de to modstridende begreber – pluralisme og demokrati – er således kernen i det radikale demokrati (ibid: 31).

Der er ikke tale om en omkalfatring af samfundet, men en udvikling og institutionalisering af det radikale demokrati indenfor rammerne af det parlamentariske demokrati således, at flere områder af samfundet bliver demokratiseret (ibid: 32). I denne erkendelse ligger der også en indrømmelse overfor den liberale traditions idéer om individuel frihed og personlig autonomi, men uden den tilknytning de har til andre diskurser som eksempelvis økonomisk liberalisme. Der er brug for et brud med den rationalisme, individualisme og universalisme, der herigennem bliver artikuleret ind i det liberale demokrati, før idéen om pluralisme kan udfoldes i en uddybning af den demokratiske revolution. Der er ikke som sådan tale om en afvisning af idéer om rationalitet, individualitet og universalitet, men en bekræftelse af, at de nødvendigvis er plurale, diskursivt konstruerede og indspundne i magtrelationer (Mouffe 2002b: 192).

Laclau og Mouffes tilgang til radikalt demokrati adskiller sig væsentligt fra andres, eksempelvis deltagelsesdemokratiske, der ellers kunne tænkes at være nært beslægtet med deres. Hvor de liberale politiske institutioner i disse tilgange blot er til for at skjule det kapitalistiske samfunds klassesdeling, så opfattes de som garantier for beskyttelse af individuelle rettigheder, mod flertalstyranni og totalitære partier eller stater, i Laclau og Mouffes optik. Derfor må en form for politisk liberalisme også indgå som en central del af det radikale demokratiske projekt: "Under moderne demokratiske forhold, kendetegnet ved fraværet af en enkelt selvstændig idé om det gode liv, er en sammenkædning mellem pluralisme og demokrati den væsentligste betingelse for en udvidelse af principperne om lighed og frihed." (Mouffe 2002a: 177).

Udover det radikale, plurale demokrati har de to teoretikere primært beskæftiget sig med den diskursteoretiske gren af samfundsvidenskaben, hvor det kontingente i meningsudfyldelse står helt centralt. Med deres fokus på politik og demokrati er tilgangen derfor oplagt til at undersøge feltet – offentligt ansattes ytringsfrihed – igennem. Som det indledende oprids af debatten viser, er det et emne, der har været under politisk behandling, og trods de fælles intentioner om at styrke de offentligt ansattes deltagelse – ikke blot for deres egen, men for samfundets skyld – tyder det på, at udviklingen ikke følger disse fælles intentioner.

Med endnu et udvalg, endnu en betænkning, men med samme konklusioner, kunne noget tyde på, at også andre elementer spiller en rolle. Noget kunne tyde på, at det ikke udelukkende handler om at styrke demokratiet og sikre den enkelte ansattes retsstilling. Hvilke momenter, der er afgørende for, at der ikke kommer den udvikling, hvorom der ellers er fælles fodslag, er dermed interessant at afdække nærmere. I lyset af det radikale, plurale demokratiske perspektiv er det interessant at se på, hvordan forskellige aktørers artikulation af både momenterne demokrati og frihedsrettigheder, og andre modificerer indholdet i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Dette leder frem til følgende:

## **Problemformulering**

Hvordan meningsudfylder forskellige diskursive positioner 'offentligt ansattes ytringsfrihed' i forhold til udviklingen af 'radikalt demokrati'?

Som nævnt er kontingens grundlæggende for den diskursteoretiske tilgang som specialet anlægger. Derfor er det også relevant at stille et hvordan-spørgsmål – fremfor et hvorfor, der i sin besvarelse skulle trække på eksempelvis kausalitet og henvisning til determinerende strukturer – da det er interessant at få afdækket, *hvordan* forhold sammenkædes og herigennem skaber mening. Da denne sammenkædning og mening er kontingent, bliver det interessante netop at få belyst, *hvordan* disse relationer skabes.

## 2. Diskursteori og radikalt, pluralt demokrati

### Introduktion

Som præsenteret i problemfeltet anlægger specialet et diskursteoretisk perspektiv på genstandsfeltet. I dette kapitel vil der komme en forholdsvist grundig gennemgang af de grundlæggende ontologiske og epistemologiske betragtninger og konsekvenserne af disse. Der kommer også en uddybning det radikale, plurale demokratiske perspektiv som analysens resultater senere i specialet bliver belyst igennem. Det kan umiddelbart virke som en uforholdsmæssig stor øvelse, men det har været essentielt, for min forståelse for og videre praktiske anvendelse af perspektiverne, at foretage denne gennemskrivning, hvorfor den også synes relevant at medbringe her.

Jeg har valgt at anlægge et diskursteoretisk perspektiv på feltet af flere årsager. Dels fordi det er det videnskabsteoretiske perspektiv, der stemmer bedst overens med min tilgang til samfundsvidenskab og verden generelt, men også fordi specialets genstandsfeltet, som beskrevet, i høj grad lægger op til det i kraft af dets politiske karakter. Som beskrevet efter problemformuleringen, så er diskursteoriens sigte ikke at tilbagevise til underliggende strukturer, men at beskrive de kontingente forhold, der konstituerer det sociale, og det er netop specialets sigte; at afdække *hvordan* forskellige positioner meningsudfylder offentligt ansattes ytringsfrihed, og herunder hvilke momenter der indgår i denne meningsudfyldelse. Inden den nærmere uddybning af disse forhold, i næste kapitel, er det dog nødvendigt at præcisere perspektivet, da diskursteori er en mangeartet størrelse.

### Ontologiske og epistemologiske betragtninger

#### Laclau & Mouffe – anti-essentialisme og kontingens

De centrale videnskabsteoretiske betragtninger, der trækkes på, findes i Laclau og Mouffes *Hegemony and Socialist Strategy - Towards a Radical Democratic Politics* (Laclau & Mouffe 2001), først udgivet i 1985. Jeg vil i det følgende inddrage både originalværket og andres behandling af dets teoretiske ramme. Gennemgående for værket ligger et opgør med den hidtidige marxistiske tænkning, og er således eksplicit *post-marxistisk*. Mening skabes vilkårligt eller kontingent, for at benytte den korrekte

terminologi, og peger således ikke tilbage til underliggende determinerende strukturer. Der fastholdes dog et fokus på magt eller rettere; hegemoni. I det følgende vil jeg redegøre for de centrale ontologiske og epistemologiske konsekvenser af Laclau og Mouffes tilgang, fremfor en gennemgang af den teoretiske udvikling i værket.

"There is no sutured space peculiar to 'society', since the social itself has no essence." (ibid: 96).

Heri ligger, for mig at se, selve kernen i deres perspektiv; afskrivningen af enhver form for essentialisme. De fortsætter:

"A conception which denies any essentialist approach to social relations, must also state the precarious character of every identity and the impossibility of fixing the sense of the 'elements' in any ultimate literality." (ibid: 96).

"The objective world is structured in relational sequences which do not necessarily have a finalistic sense and which, in most cases, do not actually require any meaning at all: it is sufficient that certain regularities establish differential positions for us to be able to speak of a discursive formation." (ibid: 109).

Der er ingen nødvendighed i relationerne mellem elementer, og mening kan således aldrig reduceres til, eller fastlåses i, bestemte betydninger. Det er ikke det samme som, at der ikke findes mening, den kan blot ikke fastsættes på forhånd eller udenfor en diskursiv formation.

I modsætning til bl.a. Foucault udvider Laclau og Mouffe således det diskursive felt til at omfatte alle former for praksis:

"Our analysis rejects the distinction between discursive and non-discursive practices. It affirms: a) that every object is constituted as an object of discourse, insofar as no object is given outside every discursive condition of emergence; and b) that any distinction between what are usually called the linguistic and behavioural aspects of a social practice, is either an incorrect distinction or ought to find its place as a differentiation

within the social production of meaning, which is structured under the form of discursive." (ibid: 107).

Objekter har altså en virkelig eksistens udenfor diskurser, men ikke en ekstra- eller ikke-diskursiv mening. Man kan således ikke tale om en adskillelse af den objektive verden på den ene side og så sprog/tanke på den anden – diskurser er ikke begrænset til en indre verden af mentale fænomener, de er tilgængelige og grundlæggende ufuldstændige, men stadigvæk de betydningsgivende rammer, der muliggør det sociale liv (Howarth 2005: 151-152). Udenfor enhver diskurs er der et diskursivt ydre, karakteriseret ved et overskud af mening, der udfordrer og gør sårbar, men samtidigt er med til at give betydning; en diskurs' identitet afhænger af differentieringen fra andre diskurser. Disse forhold er med til at understrege det sociale kontingens (ibid: 150-151). Forholdet mellem diskurser vil blive belyst senere i teksten under 'Politikkens primat'.

Som hovedkonsekvens af bruddet med den diskursive/ikke-diskursive opdeling udvides feltet for de kategorier, der kan redegøre for sociale relationer (Laclau & Mouffe 2001: 110). Det er igennem det diskursive, at vi tilskriver den materielle virkelighed betydning, men dette betyder ikke, at det materielle ikke også er en del af det diskursive:

"(...) we will affirm the **material** character of every discursive structure. (...) The linguistic and non-linguistic elements are not merely juxtaposed, but constitute a differential and structured system of positions - that is, a discourse. The differential positions include, therefore, a dispersion of very diverse material elements." (ibid: 108).

Når analysens resultater bliver sat i det radikale, plurale demokratiske perspektiv, vil de demokratiske institutioners rolle også blive inddraget. Her er der tale om meningsudfyldelsen af deres rolle i forhold til demokratiets udvikling, og hermed også deres materielle virke i samfundet, der igen modificerer meningsudfyldelsen.

Når nødvendighedslogikken overskrides, og vi eksempelvis ikke længere ser bestemte forhold mellem klasser, så udvides betydningsspillet uendeligt, og alt bliver til diskurs



(Jensen & Hansen 2002: 20). Med kontingens som konstituerende for samfundet, og inspireret af Foucaults diskursive formationer, var diskurstermen en oplagt mulighed for yderligere teoretisering af kontingens (ibid: 19). Det bestod hovedsageligt i en radikalisering af diskursbegrebet. Foucault tænkte det ikke radikalt nok i forhold til synet på ikke-diskursive fænomener, der i Laclau og Mouffes optik ikke kan artikuleres meningsfuldt, da fænomener og objekter til enhver tid vil blive artikeret gennem en diskurs (ibid: 20), som det også fremgår af citatet omkring det diskursive og ikke-diskursive.

"The fact that every object is constituted as an object of discourse has **nothing to do** with whether there is a world external to thought, or with the realism/idealism opposition. [...] What is denied is not that such elements exist externally to thought, but the rather different assertion that they could constitute themselves as objects outside any discursive condition of emergence." (Laclau & Mouffe 2001: 108).

At ethvert objekt, og således også offentligt ansattes ytringsfrihed, er et diskursivt objekt, betyder, at det er igennem vores begreber, vi forstår og tilskriver det mening.

### **Politikkens primat**

Diskursers åbenhed og vilkårlighed åbner op for et muligt paradoks; hvis al identitet er relationel og differentiell, og lukkethed er udelukket, hvordan muliggøres da nogen identitet eller noget samfund overhovedet, spørger David Howarth, inden han selv kommer med svaret: det gør det gennem politik – systemer af sociale relationer, diskurser, er politiske konstruktioner, der muliggør samfund (Howarth 2005: 152). Man kan tale om, at det politiske moment er privilegeret i struktureringen af samfundet, da det er herigennem, at sedimentering og oplevelsen af universalitet i samfundet opstår (Laclau & Mouffe 2001: xxi-xxii). Det politiske får status af "det sociale ontologi" (Laclau & Mouffe 2001: xiv).

David Howarth fremhæver tre begreber i forhold til politikens særstilling hos Laclau og Mouffe: social antagonisme (1), politisk subjektivitet (2) og hegemoni (3) (Howarth 2005: 152-161).

1) Sociale antagonismer eksisterer fordi sociale aktører ikke kan sikre sig deres identitet – konstruktionen af en fjende bliver forklaringen på denne usikkerhed (ibid: 153). Diskursanalytikerens opgave er, ifølge Howarth, at beskrive hvorledes aktørernes identiteter bliver blokeret og hvordan de, med forskellige midler, fremstiller disse hindringer i antagonistiske termer (ibid: 153). Eksistensen af sådanne antagonismer bekræfter teoriens synspunkt om, at der ikke findes historiske love og universelle politiske aktører, der handler ud fra allerede etablerede interesser og identiteter, som i en klassisk marxistisk tilgang, og afslører vilkårligheden og usikkerheden i al identitet og social objektivitet (ibid: 153-154). Dette leder også videre til det næste centrale begreb – politisk subjektivitet.

2) Politisk subjektivitet vedrører nemlig sociale aktørers handlen – deres handlinger opstår på baggrund af de identitetsgivende diskursers kontingente karakter (ibid: 157). Politisk subjektivitet forudsætter en vis grad af dislokation, hvor de diskursive strukturers kontingens bliver synlig og subjekter er tvunget til at træffe afgørelser for at genskabe stabilitet i elementernes relationer. Når subjektiviteten er formet og stabiliseret, bliver den til subjekspositioner med bestemte kendetegn og træk (ibid: 158). For den følgende analyses vedkommende er den centrale subjeksposition givet på forhånd, da der er tale om et felt med betydning for offentligt ansatte. Dette betyder dog ikke, at der ikke er andre subjekspositioner i spil – repræsentant for fagbevægelse, arbejdsgivere, stat, osv. – det er blot ikke disse, der er i fokus.

3) Det sidste af de centrale begreber, i forhold til politikens særstilling, er hegemoni, og skal betragtes i forlængelse af antagonismer. Hegemoniske praksisser forudsætter nemlig et socialt felt med antagonismer, der muliggør artikulation af kontingente elementer fra forskellige politiske projekter i bred forstand – ikke kun politiske partier – der herigennem forsøger at hegemonisere dem, altså konstruere og stabilisere meningsystemer (ibid: 159). Det er vigtigt at understrege, at der ikke er tale om et hegemoniseret felt. Et sådant ville kræve, at relationerne mellem momenter ville fremstå som selvfølgelige og naturlige (Brænder et al. 2014: 209-210). Nedsættelse af et udvalg til undersøgelse af feltet ville ikke komme på tale, hvis der var tale om hegemoni – netop det, at relationerne er oppe til debat viser, at der ikke kan være tale om hegemoni. Dette er dog ikke ensbetydende med, at alle diskursive positioner øver og har mulighed

for at øve samme indflydelse på feltet, men blot, at der ikke hersker bred enighed om meningsudfyldelsen, hvilket analysen også vil illustrere. Således vil begrebet om hegemoni ikke direkte komme i spil i analysen, men indirekte i form af den logik, der præger aktørerne. Den hegemoniske logik skal nemlig betragtes som en politisk konstruktion, hvor en aktør hæver deres partikulære projekt op til at repræsentere mere end sig selv (Jensen & Hansen 2002: 18). Der er altså ikke nogen nødvendig forbindelse mellem forudbestemte interesser og aktører i feltet, kun den diskursive fremtræden. De nødvendigheder og begrænsninger, som de forskellige aktører sætter op, er således indstiftede resultater af kontingente processer – nødvendighederne og begrænsningerne er en del af de diskursive hegemoniske konstruktioner (ibid: 20).

## **Diskursteoretiske begreber i spil**

### **Artikulation, diskurs og diskursorden**

I ovenstående gennemgang af de grundlæggende videnskabsteoretiske betragtninger og konsekvenserne heraf, er diskursteoretiske begreber, med varierende uddybning, blevet brugt i flæng. Følgende afsnit fungerer som en uddybning af de begreber, der vil blive trukket på i resten af specialet. Der vil også komme en præsentation af begreber fra andre teoretikere, der i samspil med Laclau og Mouffes diskursteori skal åbne feltet op.

Artikulation er den diskursive praksis, der danner udgangspunktet for selve analysearbejdet. Jeg vil se på, hvordan de forskellige aktører artikulerer momenter som eksempelvis 'ytringsfrihed' og 'lovfæstelse af gældende regler', og herigennem etablerer relationen til feltet og fastlåsningen af deres betydning. Min forståelse bygger på Laclau og Mouffes præsentation af begreberne i 'Hegemony and socialist strategy':

"...we will call *articulation* any practice establishing a relation among elements such that their identity is modified as a result of the articulatory practise. The structured totality resulting from the articulatory practise, we will call *discourse*. The differential positions, insofar as they appear articulated within a discourse, we will call *moments*." (Laclau, Mouffe 2001: 105).

Som det fremgår af citatet, er det ved at undersøge den artikulatoriske praksis, at man kan finde relationen mellem de betydningsgivende momenter indenfor diskursen.

Diskursbegrebet indfanger to modsatrettede logikker; på den ene side er momenterne er nødt til at indgå i relationer med andre momenter for at få betydning, men på den anden er disse relationer ikke nødvendige, men et resultat af den artikulatoriske praksis (Jensen & Hansen 2002: 24). Det er med andre ord den konkrete, kontekstuelle meningsudfyldelse og brug af begreber, der skaber relationerne, og herigennem, at meningsindholdet etableres og reartikuleres. Jeg vil således se på de enkelte aktørers artikulationer, og forsøge at gruppere dem således, at de aktører, der artikulerer feltet med samme logik, grupperes sammen i positioner.

Det er således artikulation, der danner grundlaget for dannelsen af diskurser. Da specialets primære sigte *ikke* er at analysere diskurser som sådan, men et felt præget af forskellige diskurser, inddrages Norman Faircloughs begreb diskursorden. Begrebet kan bruges i analysen af et felt, hvor forskellige diskurser forsøger at vinde hegemoni. Diskursorden refererer til en opfattelse af fællesskabers diskursive praksisser som et netværk (Fairclough 2008: 122), og betragtes således som en diskursiv formation. Fairclough arbejder også med en adskillelse mellem det diskursive og ikke-diskursive i forhold til det sociale, hvor diskurs både former, men også formes af andre sociale praksisser og strukturer (Jørgensen & Phillips 2006: 77). Denne adskillelse mener jeg dog ikke har afgørende indflydelse på den måde, hvorpå diskursordensbegrebet anvendes i specialet. I overensstemmelse med Faircloughs brug, så betegner diskursordenen et felt som forskellige diskurser delvist udfylder og kæmper om at meningsudfylde (Fairclough 2002: 99), hvilket er i fin overensstemmelse med det diskursteoretiske perspektiv specialet ellers abonnerer på, så længe Faircloughs sondring mellem det diskursive og ikke-diskursive holdes udenfor.

Den følgende analyse er, som nævnt, ikke af én diskurs med knudepunktet 'offentligt ansattes ytringsfrihed', men en analyse af forskellige diskursers meningsudfyldelse af feltet for offentligt ansattes ytringsfrihed – netværket af diskurser, der meningsudfylder feltet. Som det vil fremgå af analysestrategien senere, er analysen delt i to. Den første del ser på, hvordan aktørerne indenfor diskursordenen artikulerer offentligt ansattes ytringsfrihed. Her er det diskursordenens samlede meningsudfyldelse, altså den dominerende, der analyseres. I den anden del, vil de enkelte aktørers artikulationer blive analyseret med henblik på at gruppere dem i positioner efter logikken bag

meningsudfyldelsen. Aktørerne fungerer selvsagt også udenfor feltet, men berører det igennem deres artikulationer i varierende grad. De repræsenterer hver især en diskurs, der også fungerer på andre områder, hvorfor de enkelte aktørers selvstændige meningsudfyldelse af feltet må forventes at divergere fra den herskende.

Diskursordensbegrebet bruges således i specialet til at sætte rammen om den kamp, der er om meningsudfyldelsen af feltet. En diskursorden konstitueres af de diskurstyper, der bruges, og sætter fokus på relationerne mellem forskellige diskurstyper i ordenen (Fairclough 2008: 122). Det, der skal analyseres indenfor diskursordenen, er den artikulatoriske praksis. Denne praksis kan betragtes som en hegemonisk praksis, hvor forskellige politiske projekter forsøger at konstruere og stabilisere meningssystemer (Howarth 2005: 158-161). Med udgangspunkt i diskursordenen vil jeg se på de forskellige aktørers og positioners artikulationer.

"The practice of articulation, therefore, consists in the construction of nodal points which partially fix meaning; and the partial character of this fixation proceeds from the openness of the social, a result, in its turn, of the constant overflowing of every discourse by the infinitude of the field of discursivity." (Laclau & Mouffe 2001: 113).

Det er en central pointe, at der er tale om delvis fiksering. Den hegemoniske praksis kan nemlig aldrig fuldstændig stabilisere forhold mellem elementer grundet det sociale åbenhed. Som det fremgår af citatet ovenfor, er hovedformålet med den artikulatoriske praksis at konstruere nodalpunkter, der kan fikse mening. Da specialets sigte, som nævnt, ikke er at analysere diskurser som sådan, men derimod, hvordan forskellig diskursive positioner artikulerer et givent felt – offentligt ansattes ytringsfrihed – er nodalpunktet givet på forhånd. Nodalpunkter kaldes også for knudepunkter (Jensen & Hansen 2002: 24). Omkring knudepunktet vil forskellige positioner artikulere forskellige momenter, som igennem deres relation til hinanden og knudepunktet vil meningsudfylde 'offentligt ansattes ytringsfrihed'. Som opridset i indledningen, er der dog umiddelbart uenighed om disse relationer. Derfor kan man også tale om, at 'offentligt ansattes ytringsfrihed' optræder som en flydende betegnelse, der tilskrives mening fra forskellige positioner. Dette begreb – flydende betegnelse – kan være med til at give et analytisk blik for den diskursive kamp mellem politiske aktører (Brænder et

al. 2014: 142). Kendetegnen for en flydende betegnelse er, at der er et fravær af stabil mening, og den vil tilskrives forskelligt og modsatrettet indhold (ibid: 140), hvilket gør sig gældende for 'offentligt ansattes ytringsfrihed'.

For analytisk at udfolde disse forhold, trækker jeg på William Connollys tilgang til 'essentielt omstridte begreber', som præsenteret i 'Samfundsvidenskabelig tekstanalyse' (ibid: 182-187). Begreberne, der har Connollys interesse, er politiske, men ikke knyttet til det politiske system i snæver forstand. Der er derimod tale om begreber, der er af afgørende betydning for det sociale. Det politiske henviser til kampen om at indholdsudfylde det gode liv, den sociale kamp om mening (ibid: 183-184), og er således helt på linje med den brede tilgang til politik, som man også finder hos Laclau og Mouffe. Feltet 'offentligt ansattes ytringsfrihed' kan således også betragtes som politisk i denne forstand. Den helt centrale forskel i anvendelsen af tilgangen til essentielt omstridte begreber, ligger i overgangen fra 'begreb' til 'felt'. Som udgangspunkt er det et spørgsmål om skala, eller niveau om man vil, når jeg rykker fra 'begreb' til 'felt' – man kan sige, at jeg går fra et mikro- til et mesoniveau i tilpasningen af Connollys tilgang. Man kan betragte offentligt ansattes ytringsfrihed som omtvistet i tråd med tilgangen i kraft af dets multidimensionalitet, kompleksitet og på grund af uenigheden i applikationsradius. Alle disse forhold kan relateres til Laclau og Mouffes begreb om flydende betegnelser. Offentligt ansattes ytringsfrihed dækker så at sige over mange forskellige og nogle gange modsatrettede betydninger. Meningen er ikke fastlåst, og der foregår løbende en kamp om at fiksere betydningen.

Artikulation er, som det fremgår af afsnittets indledende citat, tæt forbundet med begrebet diskurs; en diskursiv struktur eller formation er en konstruktion, der i en vis kontekst af eksterne forhold fremstår som en totalitet (Howarth 2005: 150). Det er den artikulatoriske praksis, der skaber relationerne mellem momenterne (eksempelvis objekter og praksisser) således, at de fremstår som nødvendige. Således er det igennem diskursordenens forskellige aktørers artikulationer, at analysen vil belyse, hvorledes relationerne mellem de forskellige momenter konstrueres. Det er dog ikke nok, at elementer optræder i en given relation ét sted i det empiriske materiale for at tale om en fastlåsning inden for en diskursiv formation:

"The type of coherence we attribute to a discursive formation is [...] close to that which characterizes the concept of 'discursive formation' formulated by Foucault: regularity in dispersion." (Laclau & Mouffe 2001: 105)

"(...) the perspective of the **regularity** in dispersion [...] as an ensemble of differential positions. This ensemble is not the expression of any underlying principle external to itself (...) but it constitutes a configuration, which in certain contexts of exteriority can be **signified** as a totality. Given that our principal concern is with articulatory practices, it is this (second) aspect which interests us in particular." (Laclau & Mouffe 2001: 106)

Regularitet i spredningen er, så at sige, det man skal kigge efter i materialet for at kunne afgøre om der er tale om en diskursiv formation. Rent praktisk handler det om at finde de samme relationer mellem momenter, den samme meningsudfyldelse, før man kan tale om, at elementer optræder fastlåst som momenter indenfor en given diskurs.

### **Dislokation og sedimentering**

Et andet centralt begreb i Laclau og Mouffes diskursteori er begrebsparret dislokation og sedimentering (Hansen 2005: 180-181). Dislokation beskriver situationer, hvor strukturen er rystet i sådan en grad, at nye hegemoniske projekter kan dannes gennem reartikulation af elementer således, at strukturen atter opleves som stabil, dislokationens modsatte; sedimentering. Sedimenteringen vil dog aldrig være fuldstændig grundet den strukturelle åbenhed, og således altid være dislokeret i et eller andet omfang. Mange diskursanalyser starter ved de dislokationer, der åbner et felt for hegemonisk kamp. I den følgende analyse er dette dog ikke tilfældet. Specialets genstandsfelt søges undersøgt i relation til de interesser, der øver indflydelse herpå i forhold til den demokratiske udvikling i et radikalt demokrati-perspektiv, og har derfor mere karakter af et øjebliksbillede, der kan sættes i et fremtidigt perspektiv, snarere end en historisering af feltet. Der er heller ingen nødvendighed i at starte analysen ved dislokationer, da det ikke som sådan har nogen betydning for de artikulationer, der finder sted indenfor et givent felt – de skaber betingelserne for artikulation, men giver ikke svarene. På samme måde er sedimentering heller ikke udtryk for en dybereliggende mening (ibid: 180-181).

Da feltet, som beskrevet, optræder flydende, er der tale om en vis grad af dislokation. Dog ikke på en måde, hvorpå offentligt ansatte ikke kan fungere i deres arbejde eller bruge deres ytringsfrihed i praksis – der er forskellige meninger om hvordan gældende lovgivning skal fortolkes og hvordan den fremtidige udvikling skal udformes bl.a. i forhold til at sikre den demokratiske proces og de ansattes retsstilling. I kraft af den enighed, der hersker omkring centrale momenter og, at feltet i praksis fungerer, mener jeg også at kunne argumentere for, at man kan tale om en vis grad af sedimentering. Sedimentering kan i den forbindelse sættes i relation til diskursordensbegrebet; det meningsindhold, der artikuleres indenfor diskursordenen, betragtes som en sedimentering af feltet – det er dét, der er den herskende opfattelse. Det betyder ikke, at der ikke er kamp om dette indhold, men blot, at der er en vis form for stabilitet omkring det. At de politiske beslutningstagere umiddelbart følger betænkningens konklusioner, er med til at bekræfte denne sedimentering. Med andre ord; at betydningen af offentligt ansattes ytringsfrihed er sedimenteret betyder, at der er bred enighed om dets indhold. At offentligt ansattes ytringsfrihed optræder dislokeret, flydende, illustrerer, at der er visse uenigheder og hermed muligheder for reartikulation i en radikal, plural demokratisk retning. Det er to forskellige forhold analysen struktureres omkring. Disse forhold vil blive uddybet senere i analysestrategien.

### **Det radikale, plurale demokrati**

Grundlæggende vil der i et radikalt-, som i det liberale demokrati, være konflikter. En central pointe i den forbindelse er, at der ikke skal ses bort fra denne vold og fjendtlighed, men udvikles betingelser, hvorunder disse kræfter kan nedtones, så en pluralistisk orden bliver mulig. Det er selve udgangspunktet for at udvide den demokratiske revolution (Mouffe 2002c: 235). Pluralismen er central: "Det vigtige er, at der hersker konkurrence mellem de forskellige fortolkninger. (...) Det gælder også for en radikal plural fortolkning, at den ikke indeholder sandheden. Men den er et bud på en alternativ strategi. Og at der findes reelle alternativer at vælge imellem, er ryggraden i et demokrati." (Hauxner 2002: 255).

### **Forudsætninger for udviklingen af radikalt, pluralt demokrati**

En af de forudsætninger, der er for udviklingen af radikalt, pluralt demokrati, er en genetablering af forbindelsen mellem politik og etik; "(...) en stærk forpligtigelse



overfor det moderne demokratis etisk-politiske principper." (Mouffe 2002a: 180). Som forhindring for denne genetablering og for forståelsen af det liberale demokratis radikaliseringspotentiale, ligger den instrumentalistiske tilgang, der præger politik i dag (ibid: 180). Det er selve forståelsen af det politiske, der er problemet; "Vi skal forlade det teoretiske perspektiv, der forhindrer forståelsen af presserende opgaver." (Mouffe 2002b: 188). Erkendes det politiskes nødvendighed – fremfor en post-politisk opfattelse - og antagonismers konstituerende rolle, hvorledes er det så muligt at skabe eller fastholde en pluralistisk demokratisk orden? Svaret skal findes i fjende-modstander distinktionen. Opponenten i det politiske fællesskab skal ikke opfattes som fjender, der skal tilintetgøres, men som legitime modstandere, der skal tolereres (ibid: 188). Mouffe skriver andetsteds om en accept af konsekvenserne af værdiernes ureducerbare pluralisme – "I stedet for at se bort fra den vold og fjendtlighed, der også er i sociale relationer, må opgaven være at udvikle betingelser, under hvilke disse aggressive kræfter kan nedtones og splittes, og en pluralistisk demokratisk orden bliver mulig." (Mouffe 2002c: 235).

"Liberalt demokrati kræver konsensus om spillets regler, men det kræver også dannelse af kollektive identiteter om klart differentierede positioner og muligheder for at vælge mellem reelle alternativer" (Mouffe 2002b: 188-189).

Det er i forhold til denne "konsensus om spillets regler", at der sker en forskydning af fjende-kategorien til dem, der ikke vil acceptere disse demokratiske spilleregler, og herved udelukker sig fra det politiske fællesskab (ibid: 188). Mouffe skriver om en agonistisk pluralisme, der skal betragtes som grundlæggende for det moderne demokrati – ikke en trussel, men som selve eksistensberettigelsen for demokrati; forskellene skal omfavnes, da uklarheder om grænserne mellem og hermed sammenflydningen af det politisk højre og venstre forhindrer denne politiske identitetsdannelse, samt fører til politikerlede og samtidigt virker underbyggende for kollektive identiteter om mere fundamentalistiske strømninger (ibid: 189).

Konsensus omkring "spillets regler" handler ikke om rationalitet og enstemmighed, men derimod om troskab overfor de demokratiske institutioner: "Dette gøres ved at udvikle så mange sociale relationer som muligt, der indeholder de diskurser, praksisser og

'sprogspil', der skaber demokratiske 'subjektspositioner'. Målet er at skabe et hegemoni af demokratiske værdier og handlinger." (Mouffe 2002c: 234).

Det liberale demokratis store styrke ligger i de institutioner, den har tilvejebragt, der, hvis de bliver forstået rigtigt, kan facilitere forskydningen af fjendtlighed, så dens destruktive potentiale uskadeliggøres (Mouffe 2002b: 189). Erkendelse af, at disse institutioner ikke har noget ultimativt fundament, skaber gode betingelser for at forsvare dem; "Når vi indser, at det liberale demokrati ikke er et nødvendigt resultat af menneskehedens moralske udvikling men en samling kontingente praksisser, kan vi se, at det er en erobring, der skal beskyttes og uddybes." (Mouffe 2002c: 226). Det er vigtigt at understrege, at det radikale, plurale demokratis tilslutning til disse institutioner ikke omfatter en tilslutning til den politiske liberalisme, der ligger bag, da denne netop ikke kan rumme den kontingens og uafgørbarhed, der skal betragtes som grundlæggende (ibid: 226).

I det liberale demokrati ligger der en særlig spænding mellem dets to logikker, der er ultimativt uforenelige; den demokratiske ækvivalenslogik og den liberale forskelslogik: "Den sidste stræber mod at konstruere enhver social identitet positivt og påtvinger derfor en pluralisme, der undergraver det totaliseringsforsøg, der ville være resultatet af total ækvivalens." (Mouffe 2002a: 184). Spændingen er konstituerende ved det liberale demokrati og skaber gode forhold for pluralistisk demokratisk politik, da det bibeholder ubestemthed og uforudsigelighed – en opløsning af spændingen ville være en opløsning af demokratiet – den skal bevares og forsvares som garanti mod ethvert forsøg på at realisere en endelig lukning. Det er kun gennem anerkendelsen af den mangfoldighed af sociale logikker, der er *og* nødvendigheden af deres sammenkædning, at det radikale, plurale demokrati kan bestå. Ikke som en evig balance, men som et forhold, der til stadighed skal genskabes og -forhandles. Eksistensen af det moderne demokrati kræver således accept af umuligheden i dets fuldkomne realisering (ibid: 184). Det pluralistiske demokrati vil altid blive skubbet i forskellige retninger mellem polerne; overdrivelse af forskelle og disintegration *og* homogenisering og stærke former for enhed. Spændingen mellem den demokratiske ækvivalenslogik og den liberale forskelslogik skal værdsættes og beskyttes, ikke løses (Mouffe 2002c: 233).

I forhold til omfavnelsen af idéerne om frihed og lighed er det centralt, at der ikke er tale om en direkte overtagelse af begrebernes liberale eller for den sags skyld socialdemokratiske mening, men derimod modificerede udgaver (Hauxner 2002: 254).

Pluralisme understreges som afgørende for det moderne demokrati (Mouffe 2002b: 192). Understregningen af pluralisme som bærende element i udviklingen af radikalt demokrati omfatter ikke en omfavelse af alle synspunkter. "Det pluralistiske demokratis særegenhed hviler ikke på fraværet af dominans og vold men på etableringen af institutioner, gennem hvilke de kan begrænses og udfordres." (Mouffe 2002c: 227). Udelukkelsen skal ikke sløres med rationalitet, men frem i lyset for hvad den er (ibid: 227). Demokratisk politik skal således ikke fjerne sporene af magt og udelukkelse, den skal derimod bringe dem frem i lyset, så de kan udfordres (ibid: 231).

Pluralismen indeholder et paradoks: øjeblikket for dets virkeliggørelse er dets desintegration – det er et gode, der kun findes så længe, det ikke kan nås (Mouffe 2002b: 193). Pluralismen er som nævnt konstituerende for det moderne demokrati, og udelukker hermed også mulighederne for endelig fastlåsning, hvis altså samfundet stadig skal være demokratisk, da "[e]t samfund i hvilket alle antagonismer er blevet udryddet, vil langt fra være et sandt demokratisk samfund, men det stik modsatte." (Mouffe 2002a: 183).

### **Formål med etableringen af radikalt, pluralt demokrati**

Som nævnt er formålet med udviklingen af radikalt, pluralt demokrati *ikke* skabelsen af en helt ny samfundsorden, men derimod en uddybning af den demokratiske revolution gennem den liberale demokratiske traditions symbolske ressourcer – frihed og lighed – til at bekæmpe underordningsforhold (Mouffe 2002a: 175-176). Der således stadig tale om et socialistisk projekt, men i stedet for at skulle realiseres gennem revolution eller som en nødvendig udvikling af kapitalismen, skal det ske via en reformulering af den allerede eksisterende orden gennem begreberne radikalt og pluralt demokrati. Underordningsforhold bekæmpes gennem skabelsen af en ækvivalenskæde mellem de demokratiske fordringer, der findes i forskellige sociale bevægelser, omkring de førnævnte spilleregler (ibid: 182). Det er gennem radikaliserings af det liberale regimes begreber frihed og lighed, at undertrykkelse kan udfordres (ibid: 182). Der er

intet naturligt eller nødvendigt ved de forhold, der i dag gør sig gældende – som Laclau udtaler i et interview: "(...) Der er altså ingen social situation, der ikke er ustabil. Derfor må det være opgaven for en radikal demokratisk politik at bruge de mange organisationer, der allerede findes inden for en lang række områder, til at presse løsninger, der synes at ligge hinsides det politisk mulige, ud af statsapparatet. At få politikere og bureaukrater til at yde mere end de troede, de kunne." (Madsbjerg 2002: 247).

"[S]und demokratisk proces kræver et vibrerende sammenstød af politiske positioner og en åben interessekonflikt. Hvis disse mangler, kan det alt for nemt blive afløst af en konfrontation mellem moralske værdier og essentialistiske identiteter, som ikke står til forhandling." (Mouffe 2002b: 191).

Illusionen om konsensus og enstemmighed skal opgives sammen med forestillinger om anti- eller postpolitik, da disse er fatale for demokrati – fravær af politiske grænser er ikke et tegn på politisk modenhed, men nærmere et symptom på et tomrum, der kan bringe demokratiet i fare (ibid: 190). Hvis man er forpligtet på demokrati, skal projekter, der vil skabe enstemmighed betragtes som en fare (Mouffe 2002c: 231), da det tomrum, der skabes gennem enstemmighed og politikens fravær, kan opfanges af antidemokratiske kræfter, der skaber de identifikationsmuligheder, der er fraværende, når grænserne mellem højre og venstre udviskes og erstattes med førnævnte instrumentalisme (Mouffe 2002b: 190). De, der troede, at "(...) kommunismens fald nødvendigvis ville føre til pluralistisk demokrati (...) er ganske enkelt ude af stand til at forstå den nye situations særegenhed." (ibid: 188). Der er, som nævnt, brug for at forlade det teoretiske perspektiv, der forhindrer forståelsen, da liberalismens manglende evne til at begribe det politiske ellers kan få alvorlige konsekvenser (ibid: 188). Hvis der ikke er mulighed for identifikation med de politiske kampe, bliver identifikationen eksempelvis etnisk, nationalistisk eller religiøs, og i disse tilfælde kan opponenter ikke opfattes som modstander, men kun som en fjende, der skal tilintetgøres. Det pluralistiske demokrati kan modvirke denne udvikling ved netop at erkende det politiskes natur (ibid: 190).

### 3. Metode

#### Indledning

I dette kapitel vil specialets metodiske overvejelser og analysestrategiske tilgang blive præciseret. Først vil der komme en mere generel redegørelse for den praktiske udførelse og sikring af gyldighed indenfor diskursteori, herefter en præsentation af empirien, inden den egentlige analysestrategi – fremgangsmåden for netop dette speciale – præsenteres.

Diskursteori kan betragtes som en konstitutiv teori, hvor der er tale om en "(... ) konsistent ramme af forbundne begreber og logikker, koblet med en særskilt ontologi, der udgør et fælles sprog til beskrivelse, fortolkning og vurdering af sociale fænomener" (Smith 1995: 26-8<sup>11</sup>). Diskursteori sætter ikke blot den videnskabsteoretiske retning, men også det begrebsapparat, der benyttes i analysen. Der er således ikke tale om et videnskabsteoretisk perspektiv kombineret med et empiriteoretisk. Analysen vil være forbundet med den virkelighed den beskriver og fortolker, og det empiriske arbejde skal anses og bedømmes som fortolkninger af de forskningsobjekter, der konstrueres, og *ikke* som en bekræftelse eller tilbagevisning af en given empirisk teori (Howarth 2005: 185).

I denne forbindelse er det vigtigt at fremhæve, at den undersøgte diskursorden ikke kan betragtes som udtømmende for feltet – der bliver analyseret på udvalgte aktørers artikulationer, og analysens resultater kunne således også tænkes at lede til andre, divergerende, konklusioner såfremt forskningsobjektet havde været konstrueret anderledes. Kontingens er, som uddybet i teorikapitlet, grundlæggende indenfor diskursteorien, og derfor afvises essentialistisk vidensproduktion også, da verden ikke er givet af erfaring og fakta, men derimod konstrueret indenfor historisk specifikke videnssystemer (ibid: 187). Dette betyder også, at specialets konklusioner skal betragtes som udtryk for det perspektiv.

---

<sup>11</sup> Citeret fra Howarth 2005: 185

Det overordnede mål for diskursteori er at beskrive, forstå, fortolke og evaluere det konstruerede forskningsobjekt, hvilket dog ikke udelukker nødvendigheden af forklaring – det skal dog betragtes som et underordnet mål (ibid: 196).

Konklusionernes overbevisning er afhængig af fremførelsen, der skal leve op til konsistens- og koherenskrav, og i hvilken grad de tilføjer nye og interessante vinkler på forskningsobjektet (ibid: 199). Dette søges udført gennem først en kortlægning af den herskende meningsudfyldelse af feltet, og herefter hvordan forskellige positioner hver især optræder i forhold til denne meningsudfyldelse. Disse resultater vil blive belyst i forhold til en yderligere demokratisering i et radikalt, pluralt demokratisk perspektiv. Om fremførelsen er overbevisende vil være op til læseren at afgøre.

## **Empiri**

I forhold til den mere konkrete metodologi indenfor diskursteori, kan der drages ligheder med historisk, etnografisk og antropologisk forskning i kraft af fokuseringen på kvalitative metoder (ibid: 196). Der kan således indsamles empiri fra et bredt udvalg af tekstlige kilder, men også interviews og observation kan anvendes (ibid: 196). I specialet har jeg dog afskåret mig fra at benytte mig af sidstnævnte, hvormed fokus ligger på mere klassiske tekstuelle kilder. Specialets empiriske grundlag baserer sig således på betænkninger, høringssvar, lovgivning, vejledningsmateriale til offentligt ansatte, andres undersøgelser af feltet og aktørernes artikuleringer af eget formål og virke. Disse kilder udgør tilsammen det konstruerede forskningsobjekt.

Det empiriske udgangspunkt er 'Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger' (JM 2015a). Betænkningen er udarbejdet af Justitsministeriet og omfatter de aktører, der har specialets interesse (fagbevægelse, offentlige arbejdsgivere, presse og stat). Udvælgelsen finder bl.a. sin begrundelse i den primære empiris karakter. Der er tale om en betænkning fra et udvalg nedsat under JM, for at danne grundlag for den politiske beslutningstagen. Hermed begrundes valget af aktører med deres umiddelbare tilknytning til den politiske udvikling, da problemformuleringen sigter til at perspektivere feltets indhold i forhold til udviklingen af radikalt, pluralt demokrati.

Med dette udgangspunkt bliver der således ikke behandlet artikuleringer fra eksempelvis politiske partier, de offentligt ansatte som privatpersoner eller andre borgere i analyse og diskussion. Disse positioner vil uundgåeligt have indflydelse på feltet, men da arbejdets interesse ligger i den overordnede samfundskontekst, er snittet lagt således, at det er de aktører, der er nærmest den politiske beslutningsproces, uden direkte at være del af den, som vil blive klarlagt.

Betænkningens karakter – at den skal resultere i samlede vurderinger og anbefalinger – har haft en vis indflydelse på udarbejdelsen af analysestrategien. Det har således været oplagt at tage fat der, hvor de udtaler sig i fællesskab, og så se på nuancer, forskelle og modsætninger efterfølgende, hvor anden empiri også vil blive inddraget for at præcisere de positioner, der er i diskursordenen. Den konkrete fremgangsmåde vil blive uddybet senere i kapitlet.

### **Arbejdsspørgsmål**

For at strukturere arbejdet har jeg opstillet tre arbejdsspørgsmål, der gennem besvarelse danner grundlaget for at besvare problemformuleringen. De to første spørgsmål søges besvaret gennem analyse af den præsenterede empiri, mens det sidste besvares ved at sætte analysens resultater i et radikalt, pluralt demokratisk perspektiv.

#### Arbejdsspørgsmål – besvares gennem analyse af empirien

- 1) Hvilke momenter indgår i diskursordenen for offentligt ansattes ytringsfrihed?
- 2) Hvordan artikulerer forskellige positioner offentligt ansattes ytringsfrihed?

#### Arbejdsspørgsmål – besvares gennem det radikale, plurale demokratiske perspektiv

- 3) Hvordan kan diskursordenens og de forskellige positioners meningsudfyldelse påvirke udviklingen af offentligt ansattes ytringsfrihed i et radikalt, pluralt demokratisk perspektiv?

Besvarelsen af det første arbejdsspørgsmål kan betragtes som den indledende klarlæggelse af det konstruerede forskningsobjekt. For at besvare spørgsmålet belyses de begreber, der fastlåses som momenter i meningsudfyldelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Andet spørgsmål besvares ved at se på uenigheder i betænkningen og gennem inddragelse af høringssvar. På baggrund af sammenfaldende artikulationer grupperes aktørerne herefter i positioner.

For at besvare det tredje spørgsmål bliver analysens resultater diskuteret i et radikalt, pluralt demokratisk perspektiv, for at udforske mulighederne for en yderligere demokratisering af offentligt ansattes ytringsfrihed gennem dette perspektiv.

De tre spørgsmål er ikke blevet besvaret i en slavisk gennemgang, men er løbende blevet overvejet og har fungeret som en rettesnor for arbejdet. Den mere konkrete tilgang til besvarelse af de to spørgsmål henvendt til analysen præsenteres nedenfor under 'Analysemodel...!'

## **Analysestrategi**

### **Indledning**

Nærværende analysestrategi er inspireret af William Connollys tilgang til essentielt omtvistede begreber som præsenteret i 'Samfundsvidenskabelig tekstanalyse' (Brænder et al. 2014: 182-187). I bogen præsenteres der et bud på en analysemodel med dette udgangspunkt. Denne model har fungeret som inspiration, og benyttes i en pragmatisk omskrivning. Brugbare trin fra modellen præsenteres nedenfor under 'Analysemodel...!'. Udover Laclau og Mouffes teoretiske input, og andres behandling af dette, og Connollys tilgang, vil jeg, som bekendt, trække på diskursordensbegrebet fra Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse i besvarelsen af problemformuleringen.

Adskillelsen mellem det sedimenterede meningsindhold i diskursordenen og det dislokerede felt sker, som beskrevet i teorikapitlet, rent analytisk – i praksis vil de offentligt ansatte agere indenfor deres diskursive virkelighed, og lovgivningen vil indgå på linje med andre meningsskabende strukturer som eksempelvis arbejdsmiljø og ledelseskultur på den enkelte arbejdsplads. Dette niveau ses der dog bort fra. I stedet er fokus på det mere overordnede – sedimenteringen, forstået diskursordenens meningsindhold, som de involverede aktører alle står bag (analyse af diskursorden) og



de positioner, der indgår i diskursordenens, og som i varierende grad reartikulerer dette meningsindhold (analyse af positioner).

Den første analysedel illustrerer den enighed, der hersker, mens den anden tydeliggør de forskelle, der optræder og hvordan forskellige aktører positionerer sig i forhold til hinanden. Den sidste analysedel antyder ligeledes, hvilke aktører, der enten alene eller i fællesskab, dominerer diskursordenen. Hvordan den eller disse aktører har opnået denne dominerende position ligger udenfor specialets rækkevidde, men ved en simpel sammenligning mellem diskursordenens meningsindhold og de forskellige positioner, vil sammenfald indikere dominerende.

### **Analysemodel**

Analysemodellen, der tages udgangspunkt i, arbejder, som beskrevet i teorikapitlet, på et andet niveau, og har derfor krævet nogen tilpasning. De punkter i modellen, der benyttes i analysedelene, vil blive præsenteret og gennemgået i forhold til de enkelte dele.

#### 1) Analyse af diskursorden

Første punkt omhandler bestemmelse af begrebets ladning. Her er der blot tale om en omskrivning i forhold til ovennævnte niveauforskydning. Her gennemgås artikulationer af offentligt ansattes ytringsfrihed med henblik på at vurdere valoriseringen af feltet – om det artikuleres positivt eller negativt.

Næste punkt handler om begrebets dimensioner, og bliver fremhævet som den mest komplekse del af analysen, og er også det punkt, der i størst grad skal tilpasses. Der henvises til, at det analyserede begrebs dimensioner ofte vil være udfyldt af andre begreber (Brænder et al. 2014: 189-190). Da feltet består af flere forskellige begreber vil indholdet, i tråd med Laclau og Mouffes diskursteori, være defineret ud fra både disse og andre begreber. Analysen af feltets dimensioner vil derfor først kortlægge feltets mest centrale dimensioner, dets bestanddele – hvad offentligt ansattes ytringsfrihed er. Her vil der således optræde begreber, der er særligt definerende for feltets indhold. Disse begreber undergår selvsamme analysepunkt, blot på

begrebsniveau, og bliver således defineret ud fra og i forhold til andre begreber, og giver hermed et billede af, hvordan meningen fastlåses gennem disse relationer.

Herefter går analysen videre til feltets facilitatorer – de forudsætninger og forhindringer, der artikuleres som afgørende for feltets udfoldelse i overensstemmelse med meningsindholdet indenfor diskursordenen. Her optræder der en række forudsætninger i form af krav til både de offentligt ansattes ytringer og omstændighederne hvorunder de fremsættes, og de forhindringer, der forer feltets udfoldelse. Disse begrebsmæssige størrelser bliver – ligesom bestanddelene beskrevet ovenfor – analyseret i forhold til andre meningsudfyldende begreber.

Feltets dimensioner (bestanddele og facilitatorer) blev herefter enkeltvist blive behandlet i forhold til applikationsradius. Applikationsradius handler om hvordan brug af begreber vurderes som legitim eller illegitim (ibid: 190), og således aftegnes diskursordenens grænse. Analyse af diskursorden vil således give et billede af den herskende meningsudfyldelse af feltet. Den vil give svar på hvilke momenter, der er definerende for betydningen og hvorledes der trækkes grænser.

Selve analysen er primært struktureret omkring de momenter, der fastlåser betydningen. Der er således ikke tale om en udtømmende gennemgang af den præsenterede model, men en kort præsentation, hvorefter fokus rykkes til momenterne. Her vil elementer fra de forskellige punkter blive brugt i uddybningen af de fastlåste og fastlåsende momenter i diskursordenen.

## 2) Analyse af positioner

I anden analysedel er udgangspunktet resultaterne fra analysedel 1. Den undersøger hvorledes momenterne, der fastlåser meningsindholdet indenfor diskursordenen, bliver artikuleret når de enkelte aktører hver for sig eller flere sammen i mindretal eller høringssvar, udtaler sig. Her er det i høj grad spørgsmål om applikationsradius – legitim/illegitim brug af begreber – der er i spil, da der ikke er tale om noget voldsomt dislokeret felt, og således er der heller ikke tale om en kamp om den grundlæggende meningsudfyldelse, men nærmere om relationerne momenter imellem. Momenter, der

artikuleres i uoverensstemmelse med diskursordenen er blevet underlagt samme analytiske gennemgang som ovenfor beskrevet.

Herudover kredser analysen om punktet bestemmelse af brudflader (ibid: 190). Her bliver der set nærmere på dimensionerne – bestanddele og facilitatorer – og hvorledes og i hvilken grad de enkelte positioner trækker på dem. Tilpasningen er i dette tilfælde også et spørgsmål om niveau. Tilgangen, som den præsenteres, sammenligner ét begrebs dimensioner i flere forskellige tekster for at undersøge brudflader. I den følgende analyse er der tale om et felts forskellige dimensioner, der enkeltvist sammenlignes i forhold til forskellige positioner, både indenfor samme og i forskellige tekster. Nuancerne i meningsudfyldelsen står herigennem klarere frem.

Analyse af positioner tegner således et billede af, hvorledes de forskellige aktører/grupperinger af aktører adskiller sig i meningsudfyldelsen af feltet – hvor de sætter grænserne i forhold til feltets udfoldelse – men giver også en indikator på eventuelt dominerende positioner.

Selve analysearbejdet tager udover resultaterne fra analysedel 1 udgangspunkt i dels mindretalsudtalelser i forbindelse med de konkrete anbefalinger, der er i betænkningen, samt høringssvar til betænkningen fra de enkelte aktører. Det skal i den forbindelse nævnes, at ikke alle aktører har indgivet, eller har haft mulighed for at indgive, et høringssvar, hvorfor analysen heller ikke kan fordele "taletiden" jævnt mellem aktørerne.

## 4. Analyse

### Analyse af diskursorden

#### Indledning

Ved at anvende den Connolly-inspirerede analysemodel til 'offentligt ansattes ytringsfrihed' er relationerne mellem feltets momenter blevet åbnet op. Den har gjort det muligt at se, hvordan artikulationerne strukturerer de forskellige bestanddele og dimensioner, der tilsammen udgør feltet. Den følgende analyse vil lægge ud med en kort gennemgang af analysestrategiens punkter, hvor feltet gennemgås i termerne herfra. Efterfølgende kommer der et overblik over de betydningsgivende momenter og de artikulationer, der fastlåser deres betydning. Momenterne er de bestanddele, facilitatorer eller forudsætninger, der i analysen af materialet fremtrådte som de mest afgørende for sedimenteringen indenfor diskursordenen. Der er således yderligere dimensioner end dem repræsenteret gennem momenterne, men disse er underordnede, i den betydning, at de er med til at fastlåse indholdet af de mere fremtrædende.

Momenterne, der fastlåser meningsindholdet indenfor diskursordenen, er: 'ytringsfrihed', 'meddeleret', 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces' og 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed'. De to første – 'ytringsfrihed' og 'meddeleret' er således bestanddele, der fastlåser hvad feltet er, mens 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces' er et krav, og 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' optræder som en forudsætning. Under disse momenter optræder der begreber, krav og forudsætninger på kryds og tværs, der igennem deres relationer fastlåser indholdet i momenterne og hermed offentligt ansattes ytringsfrihed indenfor diskursordenen. Disse relationer vil blive belyst gennem de mest centrale meningsudfyldende artikulationer herom.

Indledende vil den mere overordnede artikulation af feltet og de umiddelbare resultater med udgangspunkt i analysemodellen blive belyst, inden momenternes meningsudfyldende artikulationer bliver gennemgået mere dybdegående.

## **Offentligt ansattes ytringsfrihed – valorisering og dimensioner**

Offentligt ansattes ytringsfrihed bliver på tværs af aktører i diskursordenen artikuleret i en positiv valør. Der er negative aspekter i den måde praksis indenfor feltet udspiller sig, men overordnet set, er det et område, der har en positiv værdi og skal fremmes. Eller rettere sagt; feltets begrebslige dimensioner skal sikres og fremmes. Denne ensidige positive ladning står i modsætning til opfattelser indenfor feltet, hvor loyalitet visse steder er vigtigere end en sikring af både den enkeltes rettighed til at ytre sig offentligt og den samfundsmæssige værdi i sådanne ytringer. Der er tale om en anden opfattelse af ytringsfrihedens applikationsradius, der ifølge disse opfattelser begrænser sig til arbejdspladsintern fremførelse af kritik. Denne diskrepans mellem udvalgets valorisering og visse grupper af offentligt ansattes bunder bl.a. i udvalgets forholdsvist stærke normative udgangspunkt i betydningen af offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til at sikre en velinformeret samfundsdebat. Den positive valorisering henviser dog ikke til en opfattelse af feltet, hvor der er tale om fremme af uindskrænket ytringsfrihed, da offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter en række begrænsninger, mest af alt i forhold til tavshedspligt og hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces.

Feltets bestanddele refererer til "hvad feltet er", og omfatter således de mest centrale aspekter af feltet – de aspekter, der er afgørende for, at man overhovedet kan tale om 'offentligt ansattes ytringsfrihed'. Helt centralt for udvalgets artikulationer af feltet ligger de to bestanddele 'ytringsfrihed' og 'meddeleret'. Disse begreber dækker over de former for ytringer, der legitimt kan fremsættes indenfor feltet. Ytringer, der ikke lever op til betydningen af disse bestanddele falder således udenfor 'offentligt ansattes ytringsfrihed'. Disse to bestanddele er af så afgørende betydning for feltets strukturering i diskursordenen, at de også optræder som momenter. Dette vil blive uddybet og underbygget senere i analysen.

Artikulationerne af feltets facilitatorer og forudsætninger, der har betydning for, at feltet kan fungere i overensstemmelse af udvalgets meningsudfyldelse, er en lidt mere kompleks affære. Komplexiteten optræder i form af begreber, der både fungerer som forhindring og forudsætning, og hvor aspekter af meningsudfyldelsen umiddelbart er diskrepant i forhold til målet om at fremme informationsniveauet i den offentlige debat.

Feltets facilitatorer kan analytisk deles i tre; (1) forudsætninger i form af krav til både ytringerne og omstændighederne, hvorunder de fremsættes, (2) forhindringer for feltets udfoldelse, og (3) flertydige begreber, der både artikuleres som forudsætning og forhindring. Flertydige begreber er valgt til at betegne denne kategori af facilitatorer, da disse optræder med forskelligt indhold. De er ikke flydende indenfor diskursordenen, hvorfor denne betegnelse ikke er valgt.

1) De forudsætninger eller krav, der skal være tilstede eller opfyldes for, at man kan tale om legitim brug og udfoldelse af offentligt ansattes ytringsfrihed, kan opsummeres til at kredse om krav til den ansattes ytringer og til de omstændigheder, der skal ligge til grund for disse. Kravene til de ansattes ytringer omfatter, at de fremsættes af privatpersoner og således repræsenterer den enkelte; der skal tages hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces – en hierarkisk hensynstagen; ytringerne skal være sande og vurderinger holdbare; og ved brug af den såkaldte eksterne meddelelse, er der krav om kendskab til uredelige forhold. Krav til omstændigheder omfatter sikring af mulighed for anonymitet og et fravær af censur fra ledelsers side.

2) 'Frygt for negative ledelsesreaktioner' er den centrale forhindring for feltets udfoldelse i overensstemmelse med diskursordenen. Generel utryghed i ansættelsesforholdet og identifikation med- eller loyalitet overfor arbejdspladsen artikuleres som de primære motorer bag frygten. Der er tale om en ubegrundet frygt idet den vurderes til at bunde i ovenstående forhold fremfor i en faktisk oplevelse af negative ledelsesreaktioner.

3) De flertydige begreber, der optræder i materialet – 'kendskab til rammerne for ytringsfrihed', 'manglende kendskab til rammerne for ytringsfrihed', 'åbenhedskultur' og 'loyalitet' – er ikke så ligetil som de ovenfor præsenterede facilitatorer og forudsætninger. Loyalitet optræder flydende i form af misforholdet mellem udvalgets vurdering af forskellige faggruppers syn på, hvor en sådan bør ligge i relation til deres ytringsfrihed, og så det indhold loyalitet har i diskursordenen. Det er således flydende, hvis man betragter feltet som omfattende også de ansatte, mens det indenfor

diskursordenen er fastlåst i sin betydning. Åbenhedskultur er flertydigt i kraft af en uoverensstemmelse mellem indirekte fremme af internt fremført kritik og det eksplicite mål om at fremme offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed i offentligheden. Sidst, fravær/tilstedeværelse af kendskab til rammerne for ytringsfrihed, der bliver betragtet som en forhindring i relation til åbenhedskultur og loyalitet, men især i kraft af funktionen som forudsætning, med den markante understregning af information som "det, der skal til" for at fremme offentligt ansattes bidrag til samfundsdebatten.

Ovenstående gennemgang er med udgangspunkt i den Connolly-inspirerede analysemodel. Hernedenfor vil analysen være struktureret omkring de momenter, der ved brug af analysestrategien fremtrådte som de centrale i meningsudfyldelsen. Det er momenterne, præsenteret i indledningen – 'ytringsfrihed', 'meddeleret', 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces' og 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' – der her vil blive udfoldet gennem aktørernes samlede artikulationer.

### **Ytringsfrihed**

Ytringsfrihed er, ikke overraskende, det grundlæggende udgangspunkt for diskursordenens artikulationer af offentligt ansattes ytringsfrihed. Den er, som for alle andre borgeres vedkommende, sikret gennem Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og offentligt ansatte er således ligestillet andre borgere, med samme indskrænkninger i forhold til freds- og æreskrænkelser, som eksempelvis videregivelse af andres personlige oplysninger, men adskiller sig dog ved, i visse tilfælde, at være omfattet af tavshedspligt, der selvsagt indskrænker. Disse forhold fremgår eksplicit, ligesom krav om sandfærdighed og om, at fremsættelsesformen ikke er urimelig grov, bliver artikuleret i fastlåsningen af ytringsfrihed (JM 2015: 15-16).

Der artikuleres krav om, at den enkelte har pligt til at gøre det klart, at udtalelser repræsenterer den enkeltes holdning, og ikke den pågældendes arbejdsplads, hvis udtalelserne på nogen måde vedrører den ansattes ansættelsesmyndighed (ibid: 17). Dette krav skal først og fremmest være opfyldt, før man kan tale om den offentligt ansattes brug af ytringsfrihed – hvis ikke, betragtes ytringen som illegitim og udenfor feltet. Derudover skal udtalelserne, som nævnt, være sande og eventuelle vurderinger

holdbare, hvis de omhandler den ansattes arbejdsområde, for, at ytringer kan blive betragtet som legitim brug af den ansattes ytringsfrihed (ibid: 17).

De offentligt ansatte skal sikres anonymitet – et andet centralt krav – da udvalget antager, at der er ansatte, der har anonymitet som forudsætning for at fremsætte kritik. Artikulationen af anonymitet omfatter, at der fra myndigheders side ikke må igangsættes undersøgelser af lovligt fremsatte ytringer. Hvis en offentligt ansat har fremsat anonyme ytringer indenfor grænserne af dennes ytringsfrihed, må den berørte eller andre offentlige myndigheder ikke indhente oplysninger om hvem afsenderen kunne være for herigennem at afsløre identiteten på den ansatte (ibid: 19). Ytringsfrihed bliver her afgrænset negativt således, at ytringsfrihed ikke omfatter: "(...) åbenbart usande beskyldninger mod navngivne personer eller lignende." (ibid: 19). I dette tilfælde kan den offentligt ansatte ikke påberåbe sig krav om anonymitet, da ytringsfrihedens grænser er overskredet. Selvom diskursordenens artikulationer fastlåser en ubetinget anonymitet ved legitim brug af ytringsfrihed, er der dog ikke sikkerhed for at anonymiteten kan holdes. Pressen er gennem lovgivningen ikke bundet til en aftale om anonymitet. Man behøver dog ikke at lede længe før man bliver opmærksom på, hvad man kunne kalde, en presseetisk diskurs, hvor der lægges vægt på hemmeligholdelse af kilder, og kun i yderste tilfælde videregives kilder. I retsplejelovens § 172 om vidnefritagelse for ansatte ved medierne, er det også kun under ganske særlige omstændigheder, at kilders identitet kan kræves afsløret (ibid: 19). Hvis den enkelte ikke ønsker anonymitet, men vælger at stå frem med sin kritik, skal der ikke indhentes forhåndsgodkendelse hos ledelsen, der altså ikke må udøve censur (ibid: 16). Det bliver således artikulert som et krav til omstændighederne, at det skal være en mulighed for den enkelte at fremsætte sin offentlige kritik anonymiseret. Her skinner det overordnede mål igennem – det bliver et krav til omstændighederne, selvom det ikke nødvendigvis er et generelt krav fra de offentligt ansatte.

### **Meddeleret**

'Meddeleret' ligger på betydningsmæssig højde med 'ytringsfrihed', selvom der bliver henvist til 'ytringsfrihed' i artikulationen, da legitim brug af meddeleret skal opfylde de samme krav, der stilles til brug af ytringsfrihed (JM 2015: 17). Der er ingen egentlig lovgivning på området, der i stedet bliver reguleret gennem forskellige gældende regler



(ibid: 18). Af udvalget bliver begrebet generelt artikuleret til at omfatte offentligt ansattes ret til at videregive oplysninger. Artikulationen af meddeleretten adskiller sig også fra 'ytringsfrihed' ved kun direkte at vedrøre de offentligt ansatte. Det skal dog tilføjes, at indirekte vedrøres alle samfundets borgere, da ansatte og lederes opfattelse af 'meddeleret' har stor betydning for typen af informationer, der får adgang til samfundsdebatten.

'Meddeleret' bliver endvidere anset for at være et differentieret begreb, der opererer med forskellige balancer mellem ret og pligt. Udvalget fastlåser meddeleretten i en ekstern og en intern udgave. Den eksterne meddeleret bliver også kaldt for 'whistleblowing', og omfatter videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger til pressen (ibid: 18, 20). Derudover som "(...) en ret for offentligt ansatte 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, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler." (ibid: 17). Whistleblowing hviler således på et krav om kendskab til uredelighed.

Artikulationen af whistleblowing indenfor diskursordenen begrænser sig, som nævnt, til videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger, hvilket kan betragtes som en afvigelse fra en mere gængs opfattelse af fænomenet. I Det Danske Sprog- og Litteraturselskabs ordbog over det danske sprog bliver whistleblowing netop defineret ved videregivelsen af *fortrolige* oplysninger. I artiklen defineres whistleblowing som: "(...) det at nogen offentliggør hemmelige oplysninger om ulovlige eller kritisable forhold vedr. sin arbejdsplads." (Det Danske Sprog- og Litteraturselskab). Det er også i denne betydning, at medier generelt har interesseret sig for fænomenet med eksempler som Edward Snowden, Wikileaks og senest Panama Papers som tre af de mest fremtrædende. Der bliver dog artikuleret forhold, der har karakter af undtagelser, hvis der er tale om "(...) varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2." (JM 2015: 18). Whistleblowing kan således også omfatte videregivelse af fortrolige oplysninger, men kun i særlige tilfælde, der ikke bliver nærmere artikuleret.

Den interne meddeleret omfatter den ansattes ret og pligt til at videregive oplysninger internt, og adskiller sig således fra den eksterne i kraft af den pligt, der i visse tilfælde

stiller krav til den enkelte ansatte om at bruge meddeleretten (ibid: 18). Derfor virker selve ordet 'meddeleret' også lidt misvisende, da der i modsætning til ytringsfrihed, der fremstilles som en mulighedsskabende rettighed, både er tale om en rettighed med muligheder, men også en rettighed der forpligter:

"Reglerne om offentligt ansattes underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer medfører endvidere, at offentligt ansatte i meget vidt omfang har ret – og i visse tilfælde tillige pligt – til at underrette internt om ulovlige, herunder fagligt uforsvarlige, forhold. (...) Det må endvidere antages, at offentligt ansatte efter omstændighederne har ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsmyndigheder, herunder Folketingets Ombudsmand eller revisionen i tilfælde af klare ulovligheder." (ibid: 18).

Der er underretningspligt i forhold til ulovlige ordrer, mens de ansatte i andre tilfælde har ret til at videregive oplysninger internt på arbejdspladsen eller relevante tilsynsmyndigheder. Det er således ikke en arbejdspladsintern opfattelse, men nærmere myndighedsintern, der artikuleres i forhold til den interne meddeleret. Den interne meddeleret holder således den mulige kritik fra offentligt ansatte indenfor myndighederne.

Udvalget mener på baggrund af disse forhold omkring meddeleret(terne), at: "Offentligt ansatte har efter de gældende regler – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger – en vidtgående adgang til at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv." (ibid: 18).

De egentlige spørgsmål i relation til meddeleret ser udvalget i tilfælde, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger kan komme på tale (ibid: 19). Det, der i gængs opfattelse, ville blive betegnet som whistleblowing. Her kommer udvalget med en præcisering i forhold til "(...) varetagelse af almeninteresse eller eget eller andres tarv." – som tidligere citeret. Dette krav finder opfyldelse, hvis de givne oplysninger dokumenterer "(...) faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning." (ibid: 19). Det bliver af udvalget artikuleret i form af en antagelse. Udvalget antager altså, at det ifølge gældende regler er legitimt at videregive fortrolige

oplysninger, hvis disse krav til indholdet er opfyldt.

### **Hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces**

Helt centralt står også den ansattes hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces (JM 2015: 16-17). Man kan på dette område tale om en hierarkisk begrænsning af offentligt ansattes ytringsfrihed. Jo længere oppe i systemet, jo tættere på den politiske beslutningsproces den enkelte befinder sig, des større er begrænsningen (ibid: 24). Udvalget finder overensstemmelse mellem denne opfattelse og antallet af sager (ibid: 24). "De begrænsede" omfatter således topledere i eksempelvis ministerier, mens mellemledere som eksempelvis skoleledere er mere villige til at deltage kritisk i den offentlige debat omkring deres arbejdsområde. Denne velvillighed tilskrives deres identifikation med deres respektive institutioner fremfor en beslutningsproces de er på afstand af (ibid: 25).

Det flertydige begreb åbenhedskultur artikuleres umiddelbart i relation til momentet 'Kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed'. Ved nærmere analyse af logikken bag artikulationerne knytter det sig dog i højere grad til fastlåsningen af 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces'. En arbejdsplads med en velfungerende åbenhedskultur bliver i diskursordenen artikuleret som en arbejdsplads, hvor de ansatte ikke frygter for negative ledelsesreaktioner som følge af legitimt fremført kritik, og hvor ledelsen modtager kritik konstruktivt og afholder sig fra uretmæssigt at sanktionere kritiske medarbejdere. Kort sagt; en kultur, der respekterer gældende lovgivning i henhold til udvalgets meningsudfyldelse (ibid: 21, 41-43). Således knytter det sig umiddelbart til 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed', men begrebet fastlåses i udvalgets artikulationer af hvordan og hvor kritikken fremføres. Udvalgets konsekvensbaserede argumentation for en forbedret åbenhedskultur er nemlig dobbeltsidet: 1) det modsatte (manglende åbenhedskultur) bliver anset som en mulig årsag til, at der ikke er så mange sager med negative ledelsesreaktioner – manglende åbenhedskultur gør, at kritikken aldrig bliver fremsat og derfor reagerer ledelser heller ikke negativt (ibid: 21), og 2) åbenhedskultur bliver betragtet som facilitator for intern kritik – arbejdspladser med en velfungerende åbenhedskultur oplever færrest tilfælde af ekstern kritik, i stedet bliver kritikken fremført internt og kommer ikke ud i offentligheden (ibid: 41-42). Udvalget mener, at

der på visse arbejdspladser er brug for en forbedret åbenhedskultur, da de betragter det som fremmede for de offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed. Dette står dog – hvis man ser på artikulationen af konsekvenserne af en sådan kultur – i modsætning til målsætningen om at fremme informationsniveauet i samfundsdebatten, da en velfungerende åbenhedskultur netop vil forhindre oplysninger i at nå offentligheden, da de vil blive behandlet internt i stedet for at komme ud.

Set i forhold til udvalgets perspektiv på feltet, hvor fremme af offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed står centralt, er det paradoksalt, at arbejdspladser, der er åbne overfor intern kritik, bliver brugt som positiv argumentation for forbedring af åbenhedskultur. Det er disse arbejdspladser, der i mindst grad oplever negativ kritik fremført eksternt, hvorved styrkelsen af den offentlige debat ryger i baggrunden i forhold til hensynet til myndighederne. Karakteren af den interne kritik bliver der, af udvalget, ikke redegjort nærmere for, men det kan ikke udelukkes, at der er tale om, at ledelsen kan afvæbne den negative kritik ved at tage imod den på de indre linjer. Således vil offentligheden være afskåret disse oplysninger i den demokratiske stillingtagen. Der er dog ikke tale om en generel tendens til, at offentligt ansatte er trygge ved at fremføre kritik internt. FOAs undersøgelse viser ifølge udvalget, at medlemmerne i betydeligt omfang frygter konsekvenserne ved den interne kritik (dette aspekt 'intern kritik' bliver ikke undersøgt nærmere hos FTF og MB) (ibid: 24). En ledelseskultur, der udviser åbenhed for og konstruktiv modtagelse af kritik, er ifølge udvalget således afgørende for, at kritikken fremføres internt fremfor eksternt, og vil hermed ikke sikre en mere informeret samfundsdebat.

### **Kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed**

De forhindringer, der bliver artikulert i diskursordenen, kredser i mere eller mindre grad om frygt. Udvalget finder i sin gennemgang af de offentliggjorte undersøgelser fra FOA, FTF og Magisterbladet, at antallet af sager vedrørende uretmæssige negative ledelsesreaktioner er beskedent, men understreger samtidigt, "(...) at det kan have store personlige omkostninger for den enkelte offentligt ansatte at være del i en sag, hvor en ytring fører til en uretmæssig reaktion fra ledelsens side, og at hver sådan sag derfor er en for meget." (JM 2015: 22). Udover de personlige konsekvenser for den enkelte, skal det dog også ses i et større samfundsmæssigt perspektiv i forhold til at sikre en

informeret debat. Disse sager berører ifølge udvalget hele arbejdspladsen. Udvalget mener, at frygten for sanktionering hos andre ansatte stiger i forhold til hvor alvorlige sanktionering de oplever, at deres kolleger uretmæssigt udsættes for. Dette aspekt bliver dog nedtonet, da udvalget finder, at antallet af disse sager er beskedent, og at de offentligt ansattes frygt er overdrevet i forhold til de faktiske sanktioner (ibid: 22):

"Det er således udvalgets indtryk, at jo mere alvorlig sanktioneringen er, jo større er frygten for sanktionering. De undersøgelser, som udvalget har gennemgået, synes dog også at vise, at de offentlige ansatte generelt forventer, at deres offentlige ytringer vil få negative konsekvenser i større omfang, end tilfældet rent faktisk er. Det gælder navnlig frygten for egentlige ansættelsesretlige konsekvenser og i særdeleshed afskedigelser. Undersøgelseens resultat bekræftes på dette punkt af udvalgets egen undersøgelse af konkrete sager, der viser, at der er tale om en relativ beskedent mængde sager, hvori offentligt ansattes ytringer får ansættelsesretlige konsekvenser." (ibid: 22).

I diskursordenen bliver den frygt de offentligt ansatte føler for negative konsekvenser, og hermed deres ytringsfrihedsmæssige tilbageholdenhed, således til en vis grad betragtet som grundløs, og yderligere information omkring rammerne for deres ytringsfrihed vil kunne afhjælpe dette. De gennemgåede undersøgelser fra FOA, FTF og Magisterbladet spænder over de fleste typer af ansatte indenfor det offentlige, og viser en sammenhæng imellem oplevede negative sanktioner på baggrund af kritiske offentlige ytringer og frygten herfor. Denne sammenhæng træder frem i forhold til, at det oftest er blandt de fagprofessionelle, at ledelsen griber ind, og frygten er således også mere udtalt i FOAs undersøgelse sammenlignet med de to andre, men frygten bliver dog stadig vurderet som over målet af udvalget (ibid: 23).

Udvalget anerkender dog en stigende utryghed blandt de ansatte, men betragter spare-/fyringsrunder, som følge af den økonomiske krise, samt stress som årsager bag frygten for uretmæssige negative ledelsesreaktioner. Udvalget antager således, at tryghed i ansættelsesforholdet vil fremme villigheden til at ytre sig kritisk, mens krisetider og sparerunder virker modsat (ibid: 22, 26).

I diskursordenen bliver det centrale i forhold til frygten som forhindring og hermed

årsag til, at den enkelte offentligt ansatte afstår fra at ytre sig kritisk offentligt, artikuleret som "(...) identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima samt frygt for karrieremæssige konsekvenser (...)" (ibid: 23).

Frygt for negative ledelsesreaktioner er den centrale forhindring for feltets udfoldelse i overensstemmelse med diskursordenen. Generel utryghed i ansættelsesforholdet og identifikation med eller loyalitet overfor arbejdspladsen artikuleres som de primære motorer bag frygten.

Helt centralt, for en velinformeret samfundsdebat om den offentlige sektors fremtid, ligger de offentligt ansattes kendskab til rammerne for deres ytringsfrihed. Information om gældende lovgivning og regler bliver betragtet som det centrale redskab til at fremme offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed (ibid: 40-41). Udvalget artikulerer således 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' som en forudsætning for feltets udfoldelse. Det artikuleres dog også som en årsag til, at offentligt ansatte er tilbageholdende med at bidrage med viden, og således som en forhindring (ibid: 21). Dette skal ses i relation til udvalgsflertallets anbefaling om at lade gældende lovgivning bestå, og i stedet fokusere på informationskampagner, da de offentligt ansattes manglende viden herom vurderes som den største forhindring (ibid: 40-41). Her er altså tale om en dobbelthed i relation til forudsætning/forhindringsmodsatningen i form af tilstedeværelse eller fravær.

Visse af de frygtrelaterede forhindringer ovenfor kan umiddelbart også betragtes på samme måde, men der er dog en signifikant forskel i artikulationen. Nemlig i vurderingen af deres berettigelse. Udvalget betragter 'frygt for negative ledelsesreaktioner' som en forhindring – som ovenfor beskrevet – men det kunne også artikuleres som en forudsætning i form af 'fravær af frygt for negative ledelsesreaktioner'. Det er dog ikke årsagen til denne frygt – oplevelsen af uretmæssige ledelsesreaktioner, som den fremgår af undersøgelserne – der bliver artikuleret i diskursordenen, men derimod generel utryghed i ansættelsesforholdet af andre årsager. Fravær af frygt for negative ledelsesreaktioner bliver således ikke anerkendt som forudsætning, da frygten er overproportioneret og bunder i andre årsager end dem, der er de berørte ansatte bevidst.

Det flydende begreb loyalitet optræder også i relation til momentet 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed'. Udvalget vurderer, at der blandt visse grupper af offentligt ansatte – menige som ledere – hersker en forvrænget loyalitetsopfattelse, der virker hæmmende for offentligt ansattes brug af deres ytringsfrihed. I modstrid med den enkeltes retsstilling omfatter loyalitet blandt disse grupper således en pligt til *ikke* at ytre sig kritisk om sin arbejdsplads, at kritik altid fremføres internt forud for eventuel inddragelse af offentligheden, og at der ikke ytres om den enkeltes specifikke arbejdsfelt medmindre der er tale om direkte ulovligheder (ibid: 26). Der bliver også i visse tilfælde af påstået overskridelse af ytringsfrihed henvist til loyalitet fra ledelsers side, hvilket af udvalget bliver betegnet som "uklare begrundelser", og på den måde bliver der trukket en forholdsvist klar grænse i diskursordenen, således, at offentligt ansattes ytringsfrihed *ikke* ligger under for noget krav om loyalitet:

"Når loyalitetsbegrebet i visse tilfælde anvendes for vidtgående, kan det skyldes manglende forståelse af reglerne på området. Det kan dog måske også – i tråd med det, der er anført i FOAs 2013-undersøgelse – skyldes, at visse medarbejdere og ledere har en personlig opfattelse af, hvordan man bør opføre sig i forhold til sin arbejdsplads, der ikke nødvendigvis stemmer overens med reglerne på området. Det kan i den forbindelse nævnes, at der i udvalgets materiale er eksempler på ledere, der på den ene side kritiserer offentligt ansatte for at have ytret sig i offentligheden og på den anden side tilkendegiver, at den ansatte havde ret til at ytre sig." (ibid: 26).

Loyalitetsopfattelsen bevirker synet på hvad der legitimt kan siges i offentligheden af den enkelte ansatte. Hvis man kigger på tværs af sektorer, optræder begrebet flydende – hvor loyalitet blandt FOAs medlemmer er i forhold til arbejdspladsen, ligger den blandt Magisterbladets abonnenter hos samfundet (ibid: 23). Dette bevirker selvsagt synet på offentligt fremført kritik af ens arbejdsområde eller -plads. Blandt Magisterbladets medlemmer bliver det anset for at være positivt, mens det blandt FOAs medlemmer bliver opfattet som illoyalt overfor arbejdspladsen. Den loyalitetsopfattelse som FOAs undersøgelse viser, finder udvalget problematisk og i øvrigt i strid med gældende lovgivning (ibid: 26). Det er dog ikke kun blandt de ansatte, at der hersker en

forvrænget opfattelse af begrebet. Visse ledere bruger også illoyalitet som begrundelse for sanktioner, hvilket dog bliver fremhævet af udvalget som værende illegitimt (ibid: 26). Loyalitetsbegrebet optræder således både flydende og fastlåst – flydende i forhold til feltet, mens det i diskursordenen er fastlåst. Fastlåst i den betydning, at offentligt ansattes ytringsfrihed ikke omfatter ubegrænset loyalitet overfor arbejdspladsen. Det skal dog tilføjes, at det gennem analysen står klart, at fastlåsningen af 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces', som tidligere vist, artikulerer en forrang for internt frem for eksternt fremført kritik.

## Opsummering

<u>Offentligt ansattes ytringsfrihed</u>			
Ytringsfrihed	Meddeleret	Hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces	Kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Momenterne 'ytringsfrihed', 'meddeleret', 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces' og 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' fremstår gennem analysen som de bestanddele, krav og forudsætninger, der fastlåser meningsindholdet i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ytringsfrihed bliver fastlåst som moment i diskursordenen gennem den beskyttelse Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention giver samtlige borgere, dog med visse indskrænkelse i forhold til tavshedspligt. Det er således en ytringsfrihed, der ligger tæt på andre borgeres, og giver hermed de offentligt ansatte rig mulighed for at forsyne den offentlige debat med viden om den offentlige sektor. Ytringsfrihed fastlåses også i form af en række krav til både de ansatte, der vil gøre brug af den, og til de myndigheder og ledere, hvorunder de ansatte arbejder. De ansatte skal udtale sig som privatpersoner, tale sandt og må ikke fremsætte ytringer i urimelig grov form. Myndigheder og ledere skal sikre mulighed for anonymitet og må ikke udøve censur.



Generelt fastlåses meddeleret i forhold til videregivelse af oplysninger. Den adskiller sig fra fastlåsningen af ytringsfrihed ved at omfatte de offentligt ansatte alene. Meddeleretten stiller dog samme krav til de ansatte og deres ytringer som ytringsfrihed. Den fastlåses i en intern og en ekstern udgave knyttet til forskellige grader af ret og pligt.

Den eksterne meddeleret bliver eksplicit artikulert i relation til begrebet whistleblowing, dog med den vigtige forskel fra den gængse opfattelse, at der er tale om videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger, der kan påvise uredelige forhold. Der kan dog ske undtagelser fra dette krav – selvom de retssikkerhedsmæssige forhold omkring sådanne afvigelser ikke artikuleres klart – hvis der er tale om faktisk konstaterede ulovligheder med henblik på varetagelse af almeninteresse eller eget eller andres tarv. Den eksterne meddeleret optræder eksklusivt som en rettighed.

Den interne meddeleret fastlåses som både ret og pligt til at videregive oplysninger internt. Underrettningspligt om ulovligheder, mens andre oplysninger også kan videregives myndighedsinternt, herunder til arbejdspladsen.

Det, der er særligt interessant, i forhold til fastlåsningen af momentet 'meddeleret', er den skelnen, der er mellem den interne og eksterne udgave, og i særlig grad, at den gængse opfattelse af whistleblowing artikuleres under den interne.

'Hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutnings proces' fastlåses som et krav i relation til myndigheders daglige virke. De ansatte skal tage visse hensyn, så myndighederne kan fungere så gnidningsløst som muligt. Der er tale om en hierarkisk hensynstagen, der stiller skærpede begrænsninger op for ytringsfriheden i forhold til den ansattes nærhed af den politiske beslutningsproces.

Begrebet åbenhedskultur indgår også i denne fastlåsning. Begrebet relaterer sig umiddelbart til 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed', men i diskursordenens fastlåsning af hvordan og hvor kritik fremføres i relation til åbenhedskultur, afsløres en stærk tilknytning til 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces'. En velfungerende åbenhedskultur vil nemlig sikre, at

kritik vil blive holdt myndighedsinternt, og vil således ikke informere den offentlige debat yderligere.

Momentet 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' fastlåses som den helt centrale forudsætning for, at offentligt ansattes ytringsfrihed kan få den demokratiske funktion, der bredt efterspørges. Derfor artikuleres information om gældende regler og lovgivning som det middel, der skal sikre dette. Det er især i relation til frygt, at momentet fastlåses. 'Kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' vil således afmontere de forskellige former for frygt, der ellers er udbredt blandt offentligt ansatte.

Loyalitet optræder også i fastlåsningen. Indenfor diskursordenen, artikuleres det eksplicit som værende udenfor feltet, mens det artikuleres som et problem, at der blandt ansatte og ledere hersker en forvrænget opfattelse, der sætter begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Denne opfattelse vil ligeledes gøres mere klar gennem yderligere information.

## **Analyse af positioner**

### **Indledning**

Med specialets interesse i at undersøge aktører, der repræsenterer de umiddelbart berørte af en given udvikling i offentligt ansattes yringsfrihed, og samtidig har mulighed for at øve direkte indflydelse på samme udvikling, vil analysen af positioner fokusere på aktørerne; Dansk Journalistforbund<sup>12</sup>, Danske Medier<sup>13</sup>, Kommunernes Landsforening<sup>14</sup>, Danske Regioner<sup>15</sup>, FTF, Landsorganisationen i Danmark<sup>16</sup>, Akademikernes Centralorganisation<sup>17</sup>, Djøf og de forskellige ministerielle repræsentanter. I forhold til de sidste, ministerierne, vil de blive betragtet under ét grundet deres fremtræden i det empiriske materiale. Der er ingen af de fire, der udtaler sig på egen hånd eller som del af et mindretal, og de anbefaler ja, nej eller afstår fra at tilkendegive en holdning, på samme spørgsmål. Jeg er opmærksom på, at de diskursive udgangspunkter er forskellige for de fire ministerier, men på den anden side, mener jeg at kunne forsvare at betragte dem som samme aktør i kraft af, at de i det konstruerede forskningsobjekt repræsenterer staten og artikulerer feltet i fællesskab. Analysen ser fuldstændigt bort fra Folketingets Ombudsmand og Datatilsynet. Deres rolle i samfundet og tilknytning til den politiske beslutningsproces er så væsensforskellig fra de andre, at de falder udenfor specialets interesse.

I den indledende fase af arbejdet forventede jeg at se en tydelig positionering af aktører i henhold til deres repræsentationsforhold – arbejdsgivere, arbejdstagere og presse. Inden analysearbejdets påbegyndelse, var forventningen til fordelingen af aktører i positioner således næsten i direkte overensstemmelse med deres repræsentationsforhold:

**Arbejdsgivere:** DR, KL og staten

**Arbejdstagere:** FTF og LO

**Pressen:** DM og DJ

---

<sup>12</sup> Herefter DJ

<sup>13</sup> Herefter DM

<sup>14</sup> Herefter KL

<sup>15</sup> Herefter DR

<sup>16</sup> Herefter LO

<sup>17</sup> Herefter AC

Placeringen af aktørerne AC og Djøf var jeg mere i tvivl om, da de både repræsenterer ledere og menige ansatte i den offentlige sektor. Som nedenstående analyse vil vise, så kan de dog i store træk placeres sammen med FTF og LO. Mere overraskende er det, at DJ og DM artikulerer feltet ganske forskelligt. Igennem arbejdet med DJ's artikulationer, uenigheder til trods, mener jeg at kunne placere dem sammen med arbejdstagerorganisationerne. Artikulationerne fra DM viser derimod så store forskelle og modsætninger til de andre aktører, at de fremstår som udtryk for en selvstændig position. DR, KL og ministerierne artikulerer som forventet fra samme position – hvad der overrasker her, er den direkte overensstemmelse med diskursordenen. Igennem behandlingen af materialet er det blevet tydeligt, at det er disse aktører, der har domineret diskursordenens meningsudfyldelse af offentligt ansattes ytringsfrihed. Nedenstående analyse af artikulationer af offentligt ansattes ytringsfrihed i relation til den enighed/uenighed, der optræder i betænkningens anbefalinger, og aktørernes høringssvar, giver følgende positioner:

**Arbejdsgiverposition:** DR, KL og staten

**Arbejdstagerposition:** AC, DJ, Djøf, FTF og LO

**DM's position:** DM

Struktureret omkring de diskursive positioner vil nedenstående analyse vise, hvordan ovenstående positioner fastlåser feltets meningsindhold. I forhold til DR, KL og ministerierne vil analysen fokusere på at vise, hvordan de igennem deres artikulationer bakker op om diskursordenens fastlåsning. Denne position har jeg valgt at kalde 'arbejdsgiverposition'. I afsnittet om AC, DJ, Djøf, FTF og LO vil fokus være på de modificerende artikulationer for at vise hvorledes de indtager en position forskellig fra diskursordenen. Denne position kaldes 'arbejdstagerposition'. Som nævnt falder DM udenfor begge disse positioner, og vil således blive analyseret for sig under 'DM's position'.

### **Arbejdsgiverposition**

De tre aktører anbefaler ikke yderligere lovgivning af nogen form, men ser yderligere information om gældende regler og lovgivning som den centrale forudsætning for feltets

udfoldelse. En generel lovfæstelse af gældende regler omkring ytringsfrihed og meddelelser er der således heller ikke opbakning til fra denne position (JM 2015: 29).

På spørgsmålet omkring øget godtgørelse ved afskedigelse artikuleres ligeledes udenfor feltet i overensstemmelse med diskursordenen – yderligere lovgivning vil ikke fremme anvendelsen af ytringsfrihed i praksis; frygten for negative ledelsesreaktioner vurderes som overdrevne og ubegrundede, og øget godtgørelse kan ikke rokke ved disse forhold på grund af det ringe antal af sager med alvorlige ansættelsesretlige sanktioner (ibid: 36-37)

DR og KL artikulerer spørgsmålet om delt bevisførelse i sager om uretmæssige afskedigelser som et "(...) initiativ [der] ikke i nævneværdigt omfang kan forventes at øge offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed i praksis." (ibid: 36). Det er altså i relation til den fællesartikulerede målsætning, at denne gruppe placerer delt bevisførelse udenfor meningsudfyldelsen. De henviser yderligere til udvalgets undersøgelser, der, som vist i analysedel 1, tilskriver de offentligt ansattes tilbageholdenhed med "identifikation med arbejdspladsen, frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima og frygt for (uberettigede) karrieremæssige konsekvenser, herunder såkaldt "skjult sanktionering". (ibid: 36). De afskriver muligheden for, at delt bevisbyrde kan påvirke de to første forhold og antager, at det ikke i nævneværdigt omfang vil mindske de ansattes frygt (ibid: 36). "Det skyldes, at der er tale om meget få sager, hvori ansatte bliver mødt med alvorlige ansættelsesretlige sanktioner som afskedigelse mv." (ibid: 36-37). Der henvises altså til et fåtal af sager, hvor ansatte bliver mødt med alvorlige sanktioner. Denne gruppe af aktører relaterer således deres afvisning af delt bevisbyrde til den dominerende opfattelse af de offentligt ansattes frygt for negative ledelsesreaktioner, der, som beskrevet, bliver vurderet som overdrevet og ubegrundet. Desuden kobler de frygten for mindre alvorlige, skjulte sanktioner, såsom manglende forfremmelse eller risiko for at blive "frosset ud", til, med samme begrundelse (ibid: 37). I deres afvisning af lovgivning om delt bevisførelse understreger de således diskursordenens fastlåsning af frygt som en forhindring med den yderligere relation til frygt for skjult sanktionering. I lighed med diskursordenen, trækker denne gruppe på information som "det, der skal til" i kraft af deres henvisning til allerede gældende regler, og igennem denne relatering afviser de ligeledes lovgivning omkring

delt bevisbyrde:

"Ovennævnte medlemmer skal endvidere fremhæve, at betydningen af regler om delt bevisbyrde er begrænset, idet bevisbyrden også efter de almindelige regler vil "vende", så den påhviler arbejdsgiveren, hvis der i det konkrete tilfælde påvises faktiske omstændigheder, som giver grund til at formode, at en afskedigelse skyldes den ansattes lovlige ytringer." (ibid: 37)

I DR og KL's afvisning af øget godtgørelse ved afskedigelse bliver relationen til feltet artikulert på fuldstændig samme måde som ved 'delt bevisbyrde' – det vil ikke i nævneværdigt omfang fremme anvendelsen af ytringsfrihed i praksis; frygten for negative ledelsesreaktioner vurderes som overdrevne og ubegrundede, og øget godtgørelse kan ikke rokke ved disse forhold på grund af det ringe antal af sager med alvorlige ansættelsesretlige sanktioner (ibid: 36-37). Denne gruppe af aktører artikulerer således øget godtgørelse ved afskedigelse i overensstemmelse med diskursordenen som et middel, der ikke kan understøtte momentet 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed'.

Både DR og KL har afgivet høringssvar til betænkningen. DR tilslutter sig betænkningens anbefalinger og fremhæver yderligere deres støtte til "(...) udvalgets anbefalinger til initiativer af vejledende karakter til understøttelse af offentligt ansattes ytringsfrihed." (DR 2015: 1).

I forhold til DR's artikulation af øget ansættelsesretlig beskyttelse som udenfor feltet, fremhæver de udover de i betænkningen fremførte synspunkter, at:

- "-der skal ganske tungtvejende grunde til at indføre særregulering af bestemte typer af uberettigede afskedigelser. I regionernes overenskomster er der allerede adgang til godtgørelse, der ligger over det i funktionærlovens § 2b mulige godtgørelsesniveau,
- der er ikke tale om et omfangsrigt problem,
- det ikke er helt oplagt, at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses for mere "alvorlig" end andre uberettigede ansættelses reaktioner,
- det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes

ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte en særlig ansættelsesretlig beskyttelse." (ibid: 1-2).

Interessant nok i forhold til positionens artikulation af åbenhedskultur i øvrigt, så kommer følgende passage i forbindelse med ovenstående punktopstilling:

"I den forbindelse har Danske Regioner noteret sig udvalgets overvejelser om vigtigheden af at arbejde med åbenhedskulturen på arbejdspladsen og ad den vej skabe gode rammer for den offentligt ansattes ytringsfrihed." (ibid: 2).

I forhold til den fraværende artikulation af begrebet åbenhedskultur, må man formode, at de henviser til den i betænkningen artikulerede, og således den, hvor kritik først og fremmest fremføres og behandles internt.

Herudover så bakker DR op om, at de enkelte myndigheder selv overvejer whistleblowerordninger, og de retningslinjer der ligger i betænkningen herfor (ibid: 2).

KL artikulerer i deres høringssvar ligeledes feltet i overensstemmelse med diskursordenen, og opfordrer i tråd hermed til, at myndigheder selv overvejer og beslutter sig i forhold til whistleblowerordninger i overensstemmelse med de generelle retningslinjer, der fremsættes i betænkningen. De udspecificerer dele af fastlåsningen, de i særlig grad lægger vægt på, nemlig:

*"at der ikke sker en lovfæstelse af gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed*  
*at der ikke indføres nye regler i lovgivningen om offentligt ansattes meddeleret*  
*at der ikke bør indføres ansættelsesretlig særregulering på området, herunder*  
*- at der ikke indføres lovgivning om mulighed for dom for fortsat ansættelse*  
*- at der ikke indføres lovgivning om omvendt bevisbyrde*  
*- at der ikke indføres lov om delt bevisbyrde*  
*- at der ikke indføres lovgivning om særlig forhøjet godtgørelse*  
*- at KL støtter forslag til initiativer af vejledende karakter*  
*- at der ikke oprettes et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed"* (KL 2015: 1).

Den diskursive position som KL indtager kan således betragtes som i fuld overensstemmelse med diskursordenen, da listen kan betragtes som en opsummering af de anbefalinger som et flertal eller et enigt udvalg har tilsluttet sig.

#### Opsummering for arbejdsgiverposition

DR og KL artikulere gennem deres stillingtagen og forklaring heraf en klar fastlåsning af momenterne i lighed med diskursordenen. Derudover kan staten i form af de ministerielle repræsentanter også placeres her. De kommer ikke med nogen udtalelser på egen hånd, og på grund af indskrænkninger fra regeringens side, tager de heller ikke stilling til spørgsmålene om delt bevisbyrde og øget godtgørelse (JM 2015: 245). De steder, hvor de deltager, er det dog med opbakning til diskursordenens fastlåsning, og således mener jeg, at en gruppering med de aktører, der mere eksplicit bakker op om denne, er berettiget. Positionen er således i fuld overensstemmelse med diskursordenen:

<u>Offentligt ansattes ytringsfrihed</u>			
Ytringsfrihed	Meddeleret	Hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces	Kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

#### **Arbejdstagerposition**

Trods uenigheder aktørerne – AC, DJ, Djøf, FTF og LO – imellem, placeres de indenfor samme position. Igennem analysen vil uenighederne blive behandlet løbende, for til sidst at blive opsummeret, hvor de fastlåsende momenter også vil blive præsenteret.

DJ, FTF og LO anbefaler lovgivning om mulighed for dom til fortsat ansættelse (JM 2015: 14). Her er der tale om en modificering igennem en relation mellem ytringsfrihed og meddeleret, og så foreningsfrihed. I diskursordenen blev denne relation ikke anerkendt, hvormed den blev placeret eksternt. Dele af DJ, FTF og LO's udtalelse i denne forbindelse lyder således:



"Mindretallet lægger navnlig vægt på, *at* ytringsfriheden, der ligesom foreningsfriheden er en af frihedsrettighederne i grundloven, bør nyde samme beskyttelse, *at* der er en særlig samfundsmæssig interesse i, at de offentligt ansatte benytter sig af deres ytringsfrihed og derved er med til sikre det grundlæggende princip om indsigt i og demokratisk kontrol med forvaltningen, *at* en lovbestemmelse om, at en offentlig arbejdsgiver ikke må afskedige en ansat – eller i øvrigt anvende negative ledelsesmæssige reaktioner – som følge af lovlige ytringer, vil sende et klart signal til de offentlige arbejdsgivere, *at* der – selvom der ikke kan dokumenteres en sammenhæng – efter indførelsen af retten til opretholdelse af ansættelsesforholdet i foreningsfrihedsloven ikke længere forekommer sager om uberettiget afskedigelse begrundet i foreningstilhørsforhold, *at* en sådan bestemmelse vil gøre det klart for en stor del af de ansatte, at de ikke behøver at frygte en afskedigelse, som må anses for den mest indgribende reaktion, og *at* bestemmelsen vil kunne beskytte whistleblowere, der – ligesom andre offentligt ansatte, der benytter sig af ytringsfriheden – vil kunne nære begrundet eller ubegrundet frygt for, at de vil blive udsat for negative reaktioner fra deres arbejdsgiver." (ibid: 34-35).

Der henvises, i lighed med diskursordenen, til Grundloven i artikulationen af ytringsfrihed. Ligesom den samfundsmæssige interesse optræder som afgørende for fremme af offentligt ansattes bidrag gennem brug af deres ytringsfrihed. Det nye er her forbindelsen til 'foreningsfrihed', der, som påvist i analysen af diskursordenen, ellers blev placeret udenfor. Ytringsfrihed skal, ligesom foreningsfriheden er det, yderligere beskyttes gennem en lovgivningsmæssig sikring mod uretmæssige afskedigelser og andre negative ledelsesreaktioner. I artikulationen af ytringsfrihed i relation til foreningsfrihed henvises der til fraværet af sager med uberettigede afskedigelser begrundet i foreningstilhørsforhold.

Mindretallet kommer eventuelle modargumenter om umuligheden i genansættelse i forkøbet ved at nedtone forhindringen 'samarbejdsvanskelighed som følge af genansættelse':

"Mindretallet bemærker endvidere, at der formentlig er en del personalegrupper i det offentlige, hvor der er tilpas afstand mellem de ansatte og den ledelse, der tager deres

ytringer ilde op, til at de ansatte uden problemer kan fungere i deres stilling i det daglige til trods for, at ledelsen oplever et stærkt modsætningsforhold til den eller de pågældende." (ibid: 35).

'Afstand mellem ansat og ledelse' bliver således en forudsætning for anbefalingen af mulighed for dom til fortsat ansættelse. Det kan så antages, at der vil være tilfælde, hvor ansat og ledelse er så tæt på hinanden i deres daglige virke, at det også i dette mindretals opfattelse vil være umuligt at fortsætte ansættelsesforholdet, hvilket dog ikke optræder eksplicit. Aktørerne AC og Djøf repræsenterer i en vis udstrækning disse ansatte. Hermed er der en åbning i positionen – DJ, FTF og LO's artikulering åbner, så at sige, op for, at der kan være tilfælde, hvor forhindringen 'samarbejdsvanskelighed som følge af genansættelse' gør sig gældende, og bl.a. på denne baggrund mener jeg, at der også er plads til AC og Djøf indenfor samme position.

Aktørerne AC, Djøf, FTF og LO anbefaler lovgivning om delt bevisbyrde (ibid: 14), der artikuleres i relation til bedre ansættelsesretlig beskyttelse:

"Medlemmerne lægger i den forbindelse navnlig vægt på, *at* et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, *at* der ikke er sket fremskridt på området siden 2006, *at* sådanne regler vil kunne have en præventiv effekt i forhold til negative ledelsesreaktioner, og *at* det vil kunne sende et politisk signal om opbakning til offentligt ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed i praksis, hvilket i sig selv vil kunne fremme offentligt ansattes anvendelse af deres ytringsfrihed." (ibid: 37).

Ud over selve anbefalingen er det først og fremmest interessant, hvordan disse aktører artikulere de offentligt ansattes frygt i relation til feltet. At offentligt ansatte afstår fra at ytre sig relateres direkte til risikoen for negative ledelsesreaktioner. Indførelsen af denne type lovgivning artikuleres som direkte fremmende for offentligt ansattes brug af ytringsfrihed – både i kraft af en "præventiv effekt", der vil mindske antallet af negative ledelsesreaktioner og som en signalpolitisk opbakning, der vil stimulere de offentligt ansattes udøvelse af ytringsfrihed i praksis. Derudover henviser gruppen til positivt evaluerede regler om delt bevisbyrde i Norge og anbefalinger i en lignende betænkning

i Sverige. Der bliver således trukket på udenlandske erfaringer i denne gruppe (ibid: 37).

På denne måde bliver frygt, der ellers i diskursordens fastlåsning indgår i relation til momentet 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed', artikuleret i relation til 'ytringsfrihed' gennem yderligere lovgivning. Derudover artikuleres der erfaringer og anbefalinger fra udlandet – altså en form for international inspiration – også i relation til momentet 'ytringsfrihed'.

Positionens samlede aktører anbefaler øget godtgørelse ved afskedigelser (ibid: 15), og lægger i deres artikulation atter engang vægt på "bedre ansættelsesretlig beskyttelse i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret." (ibid: 39). Denne generelle tilgang er gennemgående i denne gruppes anbefalinger. Frygt relateres direkte til risikoen for negative ledelsesreaktioner, lovgivning vil fremme offentligt ansattes brug af ytringsfrihed i kraft af den præventive effekt i forhold til negative ledelsesreaktioner, og i kraft af stimuleringen gennem den signalpolitiske opbakning et sådant tiltag vil være.

Understregningen af bedre ansættelsesretlig beskyttelse går igen i gruppens videre artikulation af lovgivning om øget godtgørelse (ibid: 40).

"Medlemmerne henviser i den forbindelse også til, at Farum-Kommissionen i sin beretning bl.a. har anført, at det ansættelsesretlige værn for embedsmænd, der reagerer overfor ulovligheder mv., bør være indrettet således, at det giver et sikkerhedsnet også økonomisk, og at dette synspunkt bør veje tungt ved udmåling af godtgørelse eller erstatning. Farum-kommissionen har i den forbindelse videre anført, at der derfor kan være anledning til at genoverveje behovet for lovgivning om offentligt ansattes ansættelsesretlige værn." (ibid: 40).

Som den eneste gruppe af aktører trækker disse, igen, på diskursordensekstern inspiration i deres artikulation. Hvor det tidligere var erfaringer og anbefalinger fra henholdsvis Norge og Sverige, er det her anbefalinger i kølvandet på Farum-Kommissionens arbejde, der inddrages, men også andre områder trækkes ind:

"Medlemmerne bemærker desuden, at der på det finansielle område er indført bestemmelser om, at ansatte, der udsættes for ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger, fordi de har indberettet virksomheden for overtrædelser af den finansielle regulering til Finanstilsynet eller til en ordning i virksomheden, kan tilkendes en godtgørelse i overensstemmelse med principperne i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v." (ibid: 40).

Yderligere lovgivning og lovfæstelse bliver således artikulert i fastlåsningen af ytringsfrihed for denne gruppe af aktører gennem relationer til frygt for negative ledelsesreaktioner, bedre ansættelsesretlig beskyttelse og diskursordenseksterne erfaringer. Ved artikulationen af disse forhold – Farum-Kommissionens anbefalinger og indførelsen af bestemmelser på det finansielle område – trækker gruppen på områder, der rent faktisk vedrører feltet for offentligt ansattes ytringsfrihed. Direkte i forhold til embedsmænd, der reagerer på ulovligheder og indirekte i forhold til privatansatte, der indberetter ulovligheder, og herigennem argumenterer gruppen for lignende lovgivningsmæssige foranstaltninger på området for offentligt ansatte. Farum-Kommissionen indgår også i betænkningen, men der skabes ingen relation mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og deres arbejde i fastlåsningen indenfor diskursordenen.

Et andet aspekt, der var med til at fastlåse 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' var forskellige former for frygt, herunder frygt for negative ledelsesreaktioner, der i diskursordenen blev sat i relation til mange andre forhold end den direkte oplevelse af negative ledelsesreaktioner. 'Frygt for negative ledelsesreaktioner' optræder – om end ikke med samme eksplicitering – mere nuanceret blandt de aktører, der anbefaler mulighed for dom til fortsat ansættelse (DJ, DM, FTF og LO). Hvor frygt blandt offentligt ansatte indenfor diskursordenen blev betragtet som overdrevet og ubegrundet, bliver den i visse tilfælde her anset som begrundet. Der er dog ikke tale om en opfattelse af meningsindholdet i modsætning til diskursordenen, men en mindre modificering således, at de offentligt ansattes frygt for negative ledelsesreaktioner ikke begrundes af forhold eksterne hertil – generel utryghed i ansættelsesforholdet og identifikation med eller loyalitet overfor arbejdspladsen – men i

direkte relation til oplevelsen af negative reaktioner fra arbejdsgivere. Som jeg læser det lange citat s. 63-64, så bliver de eksterne forhold dog ikke artikulert ud af meningsudfyldelsen af disse aktører. Der er nærmere tale om en tilføjelse af den begrundede frygt til den dominerende opfattelse, der således virker i samspil med eksterne forhold, og frygt bliver på denne måde bredere endnu, men også relateret direkte til ytringsfrihed og brugen heraf.

Et forhold, der taler for en placering af AC i samme position som FTF og LO, er deres fælles høringssvar. Ligesom i de tilfælde, hvor disse aktører var i mindretal i forhold til betænkningens anbefalinger, understreger de igen en generel forbedring af de offentligt ansattes ansættelsesretlige forhold i relation til feltet:

"LO, FTF og Akademikerne er stærke tilhængere af en generel styrkelse af offentligt ansattes retsstilling i forbindelse med negative ledelsesmæssige reaktioner som foranlediget af medarbejderes legitime ytringer, herunder gennem benyttelse af whistleblowerordninger." (LO, FTF & AC 2015: 1).

På trods af udvalgets fraværende anbefalinger om yderligere lovgivning mener de, "(...) at der med udvalgets betænkning er tilvejebragt et kvalificeret grundlag for at styrke offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder særligt via lovgivning, idet der bør etableres en ansættelsesretlig beskyttelse der i overensstemmelse med gældende ret konstaterer, at en arbejdsgiver ikke må iværksætte sanktioner som følge af lovlige ytringer og/eller meddelelser om kritikværdige forhold på arbejdspladsen, og lovreguleringen skal kombineres med specifikke regler, der skaber den gavnlige præventive effekt, således som det har vist sig på andre områder (...)" (ibid: 1).

Her mener jeg også at kunne spore en forskel til den ikke-anbefaling af lovfæstelse af gældende regler og lovgivning som AC, FTF og LO ellers bakkede op om i betænkningen. Af citatet fremgår det, at der er brug for en ansættelsesretlig beskyttelse i overensstemmelse med gældende ret, hvilket må være lig en lovfæstelse af gældende regler og lovgivning. De specifikke regler, der også henvises til i citatet, tolker jeg som en henvisning til de anbefalinger, de ellers giver i betænkningen. Således udviskes forskellen mellem aktørerne på dette område, da DJ i betænkningen var eneste aktør fra

position, der ellers anbefalede en lovfæstelse.

Udtalelsen står også generelt i et modsætningsforhold til anbefalingerne i betænkningen. Af citatet fremstår negative ledelsesreaktioner som den hindring, der skal overvindes, før offentligt ansattes ytringsfrihed kan fungere i overensstemmelse med denne gruppes diskursive position. Lovgivningen skal fungere som ansættelsesretlig beskyttelse af de ansatte og samtidig skabe en præventiv effekt. Præventiv i forhold til uretmæssige ledelsesreaktioner, ikke i forhold til ytringer, der falder udenfor ytringsfrihedens rammer. Gruppen artikulerer således indirekte de offentligt ansattes frygt for sådanne reaktioner som den centrale forhindring, der kræver lovgivning at overkomme.

Man kan også betragte det mere direkte i relation til momentet 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed'. Hvor der i diskursorden lægges vægt på, at det både er overfor ledere, men også menige ansatte, at en optimeret informationsindsats vil fremme de ansattes brug af ytringsfrihed, så ligger vægten hos denne gruppe hos lederne. Det er altså først og fremmest på ledelsesniveau, at der er brug for bedre kendskab til og respekt for gældende regler og lovgivning.

At det ikke blot er gældende regler og lovgivning, der er helt centralt, men yderligere lovgivning, fremgår af nedenstående passage fra det fælles høringssvar:

"Det er LO, FTF og Akademikernes vurdering, at lovgivning om yderligere ansættelsesretlig beskyttelse generelt vil medvirke til at øge kendskabet til de retlige rammer for ansattes ytringer, og dermed tilskynde til udbredelse af væsentlige kritisable forhold på offentlige arbejdspladser i videre omfang, end tilfældet har været hidtil." (ibid: 1).

Det er dog ikke kun lederne, der har brug for øget kendskab til rammerne. De offentligt ansattes manglende kendskab artikuleres således også som en forhindring, der kan overvindes gennem yderligere lovgivning. Forskellen til diskursordenens meningsudfyldelse ligger her i det forhold, at yderligere lovgivning for denne gruppe artikuleres som forudsætningen for øget kendskabet til rammerne, ikke blot yderligere information om den gældende, hvilket også går igen her:

"(...) det forhold, at utilstrækkeligt kendskab til området, og dermed usikkerhed om følgerne af kritiske udtalelser, kan afholde offentligt ansatte fra at ytre sig, tilsiger en klar og intensiveret beskyttelse." (ibid: 1).

Igen en understregning af, at det ikke blot er information om rammerne for ytringsfriheden som de er i dag, men en intensiveret beskyttelse, der skal til.

AC, FTF og LO forholder sig også til betænkningens behandling af 'åbenhedskultur' (ibid: 2). I artikulationerne herom bliver yderligere lovgivning og bedre ansættelsesretlig beskyttelse igen relateret til som en nødvendig forudsætning for at overkomme forhindringen – 'tavshedskultur'. Øget ansættelsesretlig beskyttelse vil ligefrem mindske effekterne af en utilfredsstillende åbenhedskultur, hvilket fremgår af den direkte relation, der artikuleres her:

"En øget beskyttelse vil efter LO, FTF og Akademikernes opfattelse indebære, at den konkrete arbejdspladskultur i mindre omfang vil være bestemmende for omfanget af ytringer." (ibid: 2)

'Åbenhedskultur' bliver dog ikke artikuleret på helt samme måde som i diskursordenen. Hvor det i analysedel 1 blev påvist, at den "rigtige" form for åbenhedskultur, ville bevirke, at kritisable forhold blev ytret og konstruktivt modtaget internt, og derfor ikke kom ud i offentligheden, så taler denne gruppe om en åbenhedskultur, hvor ledelsen udviser forståelse for eksternt såvel som internt fremført kritik:

"Det er derfor vigtigt at understrege ledelsens opgave med at skabe en åben arbejdspladskultur, hvor der hersker forståelse for de ansattes ret til at fremkomme med interne såvel som eksterne ytringer." (ibid: 2).

Hvilket også går igen i nedenstående:

"LO, FTF og Akademikerne henviser i den forbindelse til udvalgets konstatering af, at offentligt ansattes brug af ytringsfriheden – både i forhold til interne som eksterne ytringer – bør betragtes som noget positivt (...)." (ibid: 3)

Hvor udvalget artikulere eksterne såvel som interne ytringer positivt i generelle vendinger, med en understregning af at understøtte en arbejdspladskultur, der håndterer kritik internt, så sker det for denne gruppes vedkommende i direkte relation til 'åbenhedskultur'.

Ledelsens generelle rolle i forbindelse med at sikre en arbejdspladskultur, der kan rumme både eksternt og internt fremført kritik, er helt centralt i aktørernes høringssvar. Hvor diskursordenen satte både medarbejdere og lederes forvrængede loyalitetsopfattelse centralt, er det her i højere grad på det ledelsesmæssige niveau, at der er rum til forbedring. Ikke at forstå på den måde, at betydningen af de ansattes rolle afskrives, men den tolkes som mere indirekte gennem den direkte understregning af ledelsens:

"Her spiller ledelsen en væsentlig rolle. Ikke alene i relation til at igangsætte en debat men også i relation til at tydeliggøre, at en meningstilkendegivelse ikke uberettiget vil få negative konsekvenser, men derimod blive betragtet som et velkomment bidrag." (ibid: 3)

Høringssvaret er i direkte modsætning til diskursordenen i forhold til de undersøgelser, der refereres i betænkningen. Gruppen mener, i modsætning til diskursordenen, der ikke vurderede, at man på baggrund af undersøgelserne kunne sige noget generelt på grund af manglende repræsentativitet, at undersøgelserne "(...) generelt understreger behovet for en yderligere retlig regulering i form af en øget ansættelsesretlig beskyttelse samt stadig information og vejledning til offentligt ansatte om disses rettigheder (...)." (ibid: 2).

Undersøgelse resultater vurderes altså, ikke overraskende, som en reel afspejling af forholdene omkring de offentligt ansattes ytringsfrihed, og det er så igennem kombinationen af information og øget ansættelsesretlig beskyttelse, at den skal udfolde sig.

Dette fokus på øget ansættelsesretlig beskyttelse og lederes rolle i relation til offentligt



ansattes ytringsfrihed modificerer kraftigt på diskursordenens fastlåsning. I afvejningen af hensyn mellem den enkelte ansattes rettigheder og myndighedernes funktionsevne bliver beskyttelsen af den enkelte set som et krav, der ikke kan afviges fra. Dette har stor betydning for fastlåsningen indenfor denne position. Åbenhedskultur fremstår som et moment af afgørende betydning for meningsindholdet. Herunder ligger – udover ovenstående afvejning – frygten, lederes rolle, den enkeltes retsstilling, og især en anerkendelse af, at det er eksterne ytringer, der virker understøttende for den demokratiske debat.

Gennem høringssvaret synes en gruppering af AC, FTF og LO åbenlys, men også DJ bliver inddraget:

"Herudover henviser LO, FTF og Akademikerne til Dansk Journalistforbunds høringssvar." (ibid: 3).

Aktører skaber med denne sætning en direkte forbindelse til DJ.

Af DJ's høringssvar, der således er sat i direkte forbindelse med positionens andre aktører, fremgår den samfundsmæssige rolle som offentligt ansattes ytringsfrihed spiller ikke eksplicit som afgørende, men implicit gennem understregningen af behovet for at fremme den.

De direkte meningstilkendegivelser om lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed og øget ansættelsesretlig beskyttelse (DJ 2015: 1) er en artikulation af forudsætninger, der ligesom hos de andre aktører står i modsætning til diskursordenen, hvor ingen af disse anbefalinger optræder.

I argumentationen for lovfæstelse henviser DJ både, som i betænkningen, til den allerede eksisterende beskyttelse i Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskommissions artikel 10 (man må næsten gå ud fra, at de henviser til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ikke -kommission), men også til Europarådets anbefalinger til medlemsstaterne om at sikre whistleblowere særlig beskyttelse, og "[p]å denne samlede baggrund finder DJ, at der er behov for at

understrege offentligt ansattes yringsfrihed ved lovfæstelse." (ibid: 1). Lovfæstelse bliver således i høringssvaret *ikke* artikulert i relation til 'kendskab-/manglende kendskab til rammerne for offentligt ansattes yringsfrihed' eller behov for øget ansættelsesretlig beskyttelse (som det er tilfældet for LO, FTF og AC), men derimod med henvisning til allerede gældende lovgivning samt Danmarks internationale forpligtigelser.

Artikulationen af øget ansættelsesretlig beskyttelse indenfor feltet sker i høringssvaret, i lighed med de resterende aktører, i relation til negative ledelsesreaktioner: "Det er utvivlsomt, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte helt afstår fra at ytre sig på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner, herunder risikoen for at blive sagt op." (ibid: 1). Det fremgår ikke direkte på hvilken baggrund DJ kommer frem til denne stærke sammenhæng, men det kan tænkes, at de i modsætning til diskursordenens vurdering af LO, FTF og Magisterbladets undersøgelser som ikke-repræsentative, finder dem troværdige og herigennem skaber relationen mellem 'øget ansættelsesretlig beskyttelse' og 'negative ledelsesreaktioner'. Under alle omstændigheder understreger DJ i høringssvaret deres holdning i kraft af, at "(...) offentligt ansatte skal have en klart forbedret ansættelsesretlig beskyttelse i sager, der vedrører ytringer og meddelelser." (ibid: 1), og ved at citere mindretalsudtalelsen fra betænkningen, hvor det signalpolitiske aspekt ved øget beskyttelse fremhæves.

Derudover sker der blot en opremsning af de anbefalinger som DJ i betænkningen støtter op om: mulighed for dom til fortsat ansættelse, delt bevisbyrde og lovgivning om øget godtgørelse ved afskedigelse. De sidste to anbefalinger står de andre aktører også bag, mens både AC og Djøf ikke anbefaler mulighed for dom til fortsat ansættelse. Denne forskel vender jeg tilbage til i opsummeringen for aktørernes samlede position.

I DJ's ikke-anbefaling af lovgivning om whistleblowerordninger er opbakningen forudsat elementer, der står i modsætning til diskursordenen. De støtter i lighed hermed anbefalingen om, at man i den enkelte myndighed overvejer etableringen af en whistleblowerordning, men til forskel, så mener DJ, at disse overvejelser bør munde ud i en egentlig oprettelse af sådanne, jf.: "Det er DJ's opfattelse, at overvejelserne bør munde ud i, at man opretter whistleblowerordninger. Og det er DJ's synspunkt, at

Justitsministeriet inden for 2-4 år bør gennemføre en evaluering og en undersøgelse af, i hvilken udstrækning myndighederne har efterkommet udvalgets anbefaling."(ibid: 2). De elementer, der står udenfor diskursordenen, er 'lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed' og 'øget ansættelsesretlig beskyttelse'. Disse elementer fungerer for DJ som forudsætninger for ikke at anbefale lovgivning omkring whistleblowerordninger, da de "i første omgang må anses for at være tilstrækkelige tiltag – også i forhold til at opfylde Europarådets ovennævnte anbefalinger." (ibid: 2). Igen trækker DJ på Danmarks internationale forpligtelser, således at disse er afgørende for deres positionering både i forhold til lovgivning omkring whistleblowerordninger, men også, som tidligere nævnt, generelt i forhold til lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed.

#### Opsummering for arbejdstagerposition

DJ er generelt på linje med arbejdstagerorganisationerne AC, FTF og LO, men adskiller sig dog ved at anbefale en lovfæstelse af ytringsfrihed. De bakker således op om reartikulationerne, der fastlåser åbenhedskultur i meningsudfyldelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed. I forhold til lovfæstelse af gældende regler og lovgivning, har behandlingen af høringsvaret fra AC, FTF og LO vist, at disse aktører nu bakker op om denne anbefaling.

Djøf falder ligeledes umiddelbart – ved gennemgang af anbefalinger – udenfor denne position. De artikulerer sig dog i størst overensstemmelse med arbejdstagerorganisationerne, men på spørgsmålet omkring anbefaling af dom til fortsat ansættelse er de på linje med diskursordenen. Denne stillingtagen, i modsætning til de andre aktører, skal ses i relation til de medlemmer som Djøf repræsenterer. Djøfs medlemmer vil typisk være placeret højere oppe i hierarkiet og derfor også nærmere de ledere, der uretmæssigt har afskediget dem, og herved bliver samarbejdsvanskelighederne, der af FTF og LO blev set som overkommelige, et afgørende punkt i forhold til denne anbefaling. Denne forskel til trods mener jeg, at Djøf kan placeres i samme position. De er i enige i meningsindholdet, og selvom de er uenige i denne anbefaling, så kan deres ikke-anbefaling ikke ses som udtryk for en vægtning af hensynet til myndighederne over den enkelte ansattes retsstilling, men nærmere som udtryk for varetagelse af deres medlemmers mere snævre interesser.

I aktørernes stillingtagen til de konkrete anbefalinger, fremgår hensynet til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces ikke eksplicit nogen steder, som det ellers gør i fastlåsningen indenfor diskursordenen. Man kan dog gennem mindretallenes artikulationer spore en varierende grad af nedtoning af momentets betydning for feltet. Hvor det i diskursordenen fremstår som det helt centrale krav til de ansatte, og derfor også bliver betragtet som et moment i fastlåsningen, så bliver det her artikuleret i sammenhæng med den enkelte ansattes retsstilling. Dette i sådan en grad, at det indgår i deres modificerede fastlåsning af feltet. I diskursordenen indgik begrebet åbenhedskultur i fastlåsningen af momentet 'hensyn til myndigheders...'. Åbenhedskultur bliver dog artikuleret til forskel fra diskursordenen, og fremhæves som en arbejdspladskultur, der skaber et klima, hvor både interne og eksterne ytringer vil blive accepteret og modtaget konstruktivt. Hvor åbenhedskultur i diskursordenen blev artikuleret som en måde at holde kritikken arbejdspladsintern – hvorved begrebet røg under momentet 'hensyn til myndigheders...' – bliver det af disse aktører set som fremmede for både intern og ekstern kritik, hvorved det relaterer sig bredt til alle momenterne som noget, der generelt kan styrke både ytringsfrihed og meddeleret, og samtidigt øge kendskabet til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed og afhjælpe ansattes frygt for negative ledelsesreaktioner. Åbenhedskulturen bliver på denne måde moment, der gennem yderligere lovgivning fastlåser det afvejede hensyn mellem den enkelte ansattes retsstilling og myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces, og samtidig sikrer kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Den samlede position artikulerer meningsindholdet af offentligt ansattes ytringsfrihed således, at et i diskursordenen underordnet moment – åbenhedskultur – i modificeret form kommer til at udfylde rollen som fastlåsende for feltet. Momentet fremtræder som det stærkest udfyldende, og omfavner således diskursordenens 'kendskab til rammerne for ytringsfrihed' og 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces'. Den mere fremtrædende placering af åbenhedskultur sker gennem understregningen af den enkelte ansattes retsstilling, der til forskel fra diskursordenen skal afvejes i samme grad som hensyn til myndighederne, men også gennem en understregning af, at en velfungerende åbenhedskultur omfatter både internt og eksternt fremført kritik.

## Offentligt ansattes ytringsfrihed

Ytringsfrihed

Meddeleret

Åbenhedskultur

### **DM's position**

DM's artikuleringer går i så forskellige retninger, at de ikke kan placeres hverken i overensstemmelse med arbejdsgiver- eller arbejdstagerpositionen. I forhold til anbefaling af lovfæstelse af gældende regler er de på bølgelængde med arbejdstagerpositionen; de anbefaler også i overensstemmelse med arbejdstagerne mulighed for dom til fortsat ansættelse; mens de på spørgsmålene om delt bevisbyrde og øget godtgørelse er på linje med diskursordenen og hermed arbejdsgiverpositionen.

Hos DM er det centrale i deres artikulering af offentligt ansattes ytringsfrihed, de offentligt ansattes viden om deres ret til at ytre sig om deres arbejdspladsforhold, hvilket de slår fast i indledningen i deres høringsvar til betænkningen:

"Danske Medier finder det af afgørende betydning, at offentligt ansattes muligheder for at ytre sig bliver belyst og drøftet med henblik på at sikre, at offentligt ansatte kender deres ret til at ytre sig om forholdene på deres arbejdspladser, og at denne viden kan medvirke til, at de benytter deres ytringsfrihed til at belyse forhold af samfundsmæssig betydning." (DM 2015: 1)

Målet med at belyse og drøfte de offentligt ansattes muligheder er altså at sikre deres 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' således, at de benytter sig af deres ytringsfrihed i overensstemmelse med det overordnede mål omkring belysning af forhold af samfundsmæssig betydning. Dette står dog i modsætning til arbejdstagerpositionen, hvor lederes rolle er helt afgørende i fastlåsningen af deres position.

Helt overordnet artikuleringer DM deres position i overensstemmelse med diskursordenen. Går man lidt dybere i deres artikuleringer kommer der dog væsentlige forskelle frem.

På trods af opbakningen til gældende retstilstand, som der hersker enighed om i diskursordenen, skal dette i DM's tilfælde dog ikke tolkes som en artikulation af lovfæstelse som udenfor feltet:

"Som flere af de øvrige medlemmer af udvalget mener foreningen dog ikke, at dette er ensbetydende med, at der er ikke foreligger et konkret behov for en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed." (ibid: 1).

"Det er Danske Mediers opfattelse, at det er et problem, at der ikke er en overordnet lovregel, der fastslår, at offentligt ansatte har en materiel ret til at udtale sig om forholdene på deres arbejdsplads. Der er efter foreningens opfattelse ikke tilstrækkelig belæg for at afvise, at der kan være en vis sammenhæng mellem det forhold, at der ikke eksisterer en formel lov om offentligt ansattes ytringsfrihed og det forhold, at offentligt ansatte fortsat afholder sig fra at bruge deres ytringsfrihed om arbejdsrelaterede forhold." (ibid: 2).

DM artikulerer "(...) at den gældende retstilstand er udtryk for en i alt væsentligt fornuftig afbalancering af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende i spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed." (ibid: 1), men på trods af dette artikuleres 'lovgivning om dom til fortsat ansættelse' indenfor feltet i deres høringssvar (ibid: 3). Det virker paradoksalt at erklære sig tilfreds med gældende retstilstand og samtidigt artikulere 'øget ansættelsesretlig beskyttelse' ind i feltet. Tilfredshed med gældende retstilstand har, som påvist i den analytiske behandling af andre aktører, resulteret i henholdsvis både en artikulation af lovfæstelse og opbakning til status quo, begge i kombination med skærpet informationsindsats. DM er således den eneste aktør, der artikulerer tilfredshed med gældende retstilstand i kombination med øget ansættelsesretlig beskyttelse.

DM forholder sig i høringssvaret til FTF, FOA og Magisterbladets undersøgelser, og mener, at de giver et billede af, at "(...) en del offentlig ansatte frygter negative konsekvenser af at udtale sig kritisk i offentligheden om forhold vedrørende deres arbejdsområde." (ibid: 1). De ser samtidigt en stigning fra 2006 i ansatte, der frygter negative konsekvenser – frygten bliver altså, både i uoverensstemmelse med

diskursordenen, og de af aktørerne, der ser den som reaktion på oplevelsen af uretmæssige negative ledelsesreaktioner overfor kolleger, artikulere som det, der afholder offentligt ansatte fra at ytre sig, men til forskel fra ovenstående bringer DM et væld af mulige årsager hertil på banen: "(...) hovedårsagerne til at offentligt ansatte afstår fra at ytre sig synes at være frygt for at skabe et dårligt arbejdsklima, frygt for karrieremæssig konsekvenser som fx en fyreseddel, manglende kendskab til de uskrevne regler og Folketingets Ombudsmands praksis på området samt en fejlsluttelse af loyalitetsbegrebet." (ibid: 1).

Fremfor at artikulere en mere præciseret positionering i forhold til forhindringerne for udfoldelse af offentligt ansattes ytringsfrihed, favner DM stort set alle de forhindringer, der har været på spil uden nogen direkte vægtning af de forskellige aspekter. Artikulationen lader også til at indikere, at der er andre årsager, qua "hovedårsagerne" i ovenstående citat. Disse hovedårsager er ikke artikulere på baggrund af de gennemgåede undersøgelser alene, men i samspil med udvalgets egen behandling af konkrete sager.

DM mener dog ikke, at de offentligt ansatte er beskyttet godt nok under gældende regler:

"Det begrænsede antal af konkrete sager, hvor offentligt ansatte er blevet mødt med negative ledelsesreaktioner som følge af lovlige ytringer, kan således ikke med rimelighed tolkes som udtryk for, at der ikke eksisterer et aktuelt behov for at styrke offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse med et konkret tiltag. Med afsæt i udvalgsarbejdet er det Danske Mediers opfattelse, at et ikke uvæsentligt antal offentligt ansatte netop afstår fra at ytre sig – eller er tilbageholdende hermed – på grund af frykten for negative ledelsesreaktioner i form af fx afskedigelser." (ibid: 2-3).

Artikulationen af øget ansættelsesretlig beskyttelse sker, i lighed med arbejdstagerpositionen, i relation til foreningsfrihed (ibid: 3). Øget ansættelsesretlig beskyttelse, i form af lovgivning om mulighed for fortsat ansættelse, bliver således artikulere i relation til feltet på samme måde som hos mindretallet i betænkningen, der også omfatter DM. Det, der er målet med den øgede beskyttelse, er at styrke "(...)

offentligt ansattes tillid til, at deres fremsættelse af lovlige ytringer ikke vil medføre ansættelsesretlige reaktioner." (ibid: 3).

Det ovennævnte paradoks i DM's positionering i forhold til tilfredshed med gældende retstilstand i kombination med et ønske om øget beskyttelse finder (delvist) sin forklaring i artikulation af sidstnævnte:

"Såfremt der ikke er politisk opbakning til en generel overordnet regel, der signalerer, at offentligt ansattes ret til at ytre sig nyder en udstrakt beskyttelse, mener foreningen, at en lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig i stedet med fordel vil kunne ske i den ansættelsesretlige regulering, herunder ved en særskilt regulering om opretholdelse eller genoprettelse i anledning af uberettiget afskedigelse."

Lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig kan altså ifølge DM ske gennem ansættelsesretlig regulering i form af lovgivning om mulighed for fortsat ansættelse. Hvis man går længere ned i citatet springer deres ordvalg i øjnene. Hvis man tager ordene for pålydende, så mener DM, at en lovfæstelse af offentligt ansattes ytringsfrihed (ret til at ytre sig) "i stedet" og "med fordel" vil kunne ske gennem reguleringen. "I stedet" relaterer sig til forudsætningen – "(...) at der ikke er politisk opbakning til en generel overordnet regel (...)" – hvor "med fordel" synes at indikere, at en lovfæstelse gennem øget ansættelsesretlig beskyttelse er at foretrække frem for en generel overordnet regel. Det er det, der står, men om det er udtryk for deres holdning eller der er tale om forkert ordvalg i forhold hertil, er svært at vurdere. Hvis det ikke er en fejl, er logikken i deres artikulationer svært tilgængelig.

Det er på grund af artikulationen af ytringsfrihed i relation til foreningsfrihed, at DM bakker op om lovgivning om mulighed for fortsat ansættelse, og henviser i øvrigt til den konkrete anbefaling som det mindretal, som DM er en del af, kommer med i betænkningen (ibid: 3).

DM anbefaler, i modsætning til arbejdstagerpositionen, ikke yderligere styrkelse af den ansættelsesretlige beskyttelse, da de mener "(...) at sådanne regelsæt næppe i nævneværdig grad vil føre til, at offentligt ansatte bliver mere trygge ved at anvende



deres ytringsfrihed, og indførelsen af sådanne regler kan heller ikke forventes at forhindre afskedigelser. Disse forslag vil således ikke afhjælpe den usikkerhed, der eksisterer vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed og/eller frygt for uberettiget afskedigelse. (ibid: 3-4).

Til forskel fra alle andre aktører, så artikulere DM også anonymitet for de offentligt ansatte som udenfor feltet:

"Foreningen skal i den anledning særligt fremhæve hensynet til "den anmeldtes" retssikkerhed, der taler afgørende for, at der ikke bør indføres særlige regler om anonymitet, der beskytter whistlebloweres identitet mod offentliggørelse. Indførelsen af særregler om fx tavshedspligt i anledning af en whistleblowersag, vil i praksis indebære en begrænsning af de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven og partshøring i forvaltningsloven, herunder fravigelse af retssikkerhedsmæssige garantier, hvilket bestemt ikke kan anses som ønskværdigt." (ibid: 4)

Der henvises først til "den anmeldtes" retssikkerhed som argument imod regler om anonymitet, uden yderligere udspecificering af hvorledes denne er truet. Lige efter dette vagt formulerede argument kædes regler om anonymitet sammen med begrænsninger i forhold til aktindsigt og partshøring mv., hvilket kan anses som den centrale årsag bag DM's positionering – det handler om varetagelse af deres medlemmers interesse i form af muligheder for at få indsigt i myndighedernes arbejde frem for at beskytte offentligt ansatte.

Videre artikulere de whistleblowerordninger i relation til 'lovgivning om dom til fortsat ansættelse'. I denne relatering vil den ansatte, hvis denne måtte blive identificeret, stadig være beskyttet mod uretmæssig afskedigelse (ibid: 4). Behov for og nærmere udformning af whistleblowerordninger skal ifølge DM vurderes i de enkelte myndigheder, og DM er således på linje med diskursordenen i dette spørgsmål.

#### Opsummering af DM's position

Som påvist placerer DM's artikuleringer af feltet dem med så store forskelle til de to andre positioner, at de indtager en selvstændig. På baggrund af DM's artikuleringer af

feltet i deres høringssvar til betænkningen, fremstår følgende overblik over deres position:

<u>Offentligt ansattes ytringsfrihed</u>			
Ytringsfrihed	Meddeleret	Hensyn til myndigheder, ansatte og offentligheden	Kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

I forhold til 'ytringsfrihed' og 'meddeleret' er der tale om en modificering i forhold til diskursordenen og arbejdsgiverpositionen i kraft af en lovfæstelse af de gældende regler, men i nogenlunde overensstemmelse med arbejdstagerpositionen. 'Hensyn til myndigheder, ansatte og offentligheden' skal betragtes som en modificering af diskursordenens 'Hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces'. Her bliver anonymitet underordnet, hvor mulighed for anonymitet i diskursordenen var en forudsætning, bliver det her set som en forhindring for offentlighedens indsigt. Denne underordning kan tolkes som udtryk for varetagelse af DM-medlemmernes interesse i åbenhed omkring den offentlige forvaltning. 'Kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' bliver stadig betragtet som den centrale forudsætning, der skal udfoldes gennem yderligere information. Selvom DM i en vis grad lader til at anerkende resultaterne fra FTF, LO og Magisterbladets undersøgelser, så bliver de ansattes frygt ikke set i relation til lederes rolle, som i arbejdsgiverpositionens artikulationer, og får også endnu flere mulige årsager påhægtet end tilfældet var indenfor diskursordenen.

## **5. Analysens resultater i et radikalt, pluralt demokratisk perspektiv**

I dette kapitel vender vi tilbage til perspektivet præsenteret i specialets indledning og teorikapitel – radikalt, pluralt demokrati. De forskellige positioners meningsudfyldelse bliver sat i forhold til en radikal demokratisk udvikling. Som påvist i analysen, bliver løsninger på problemerne artikulere på forskellig vis, hvilket giver forskellige perspektiver på den demokratiske udvikling. Det er en vigtig diskursteoretisk pointe, at den sedimentering, der er i feltet i dag, som påvist i analysen af diskursordenen, er kontingent, og derfor også udfordres af bl.a. de andre positioner.

Som analysedelene har vist, er der trods fastlåsningen af offentligt ansattes ytringsfrihed, alligevel meget divergerende artikulationer af feltet når man kigger på aktørerne enkeltvis. Der er således mange, for diskursordenen, dislokerende elementer i spil, og udviklingen af feltet kan derfor gå i mange forskellige retninger. Nærværende kapitel vil tage udgangspunkt i artikulationer, der peger i retning af en uddybning af demokratiet og de, der virker undergravende for en sådan udvikling. Her vil der også blive sat fokus på konsekvenserne af en politik, der ikke anerkender den pluralisme, der af Laclau og Mouffe bliver set som konstituerende for det moderne demokrati.

Den centrale placering 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces' indtager i diskursordenen, er særlig problematisk for en radikal, plural demokratisk udvikling. Her er det især i forhold til den hierarkiske skærpelse, at udviklingen møder udfordringer. Fastlåsningen af momentet bevirker, at oplysninger, der er afgørende for den politiske beslutningsproces, ikke kommer ud i offentligheden, da de ansatte, der ligger inde med denne viden, på grund af hensynet ikke har mulighed for at bidrage. Når det betragtes i samspil med den forvrængede loyalitetsopfattelse, der er stærkest blandt de lavere placerede medarbejdere, tegner der sig ikke gode vilkår for en styrket debat. Selvom det ikke artikuleres sådan af nogen aktører, så kan man i forhold til et perspektiv, der kalder på mere åbenhed, tale om, at der hersker en forvrænget loyalitetsopfattelse på tværs af den offentlige sektor, og ikke kun blandt de lavest placerede. Her er det som så hensynet, der går ind og afskærer denne opfattelse

fra at vinde opbakning blandt aktørerne.

At de ansattes frygt for at udtale sig offentligt på grund af risikoen for negative ledelsesreaktioner bliver nedtonet i diskursordenen og forklaret med andre forhold, i stedet for at blive taget for pålydende, kan virke negativt for en demokratisk udvikling. Det er ikke indenfor specialets rækkevidde at belyse de rent faktiske forhold relateret til denne frygt, men det er åbenlyst, at medarbejderne repræsenteret gennem især FTF og LO (der i undersøgelser har dokumenteret denne frygt i størst omfang) ikke føler sig hørt af udvalget, og derfor ikke kan tænkes at bakke op om målet om større deltagelse i den offentlige debat. Beskeden bliver lidt; "det kan godt være, at I er bange, men det skal I bare se bort fra; det har ikke noget på sig, og kom så i øvrigt på banen med jeres indsigt" – sat på spidsen. Det virker ikke umiddelbart befordrende for yderligere deltagelse. Udvalget anerkender, at det kan have svære personlige konsekvenser at stå frem, men stiller ikke afhjælpende foranstaltninger op. Her skinner den dominerende positions interesse i, at myndighedernes arbejde kan fungere gnidningsløst igennem.

Et særligt interessant område, der er kommet frem igennem analysen, er de divergerende artikulationer af begrebet whistleblowing. At det indenfor diskursordenen begrænser sig til videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger kan synes holdbart i forhold at varetage myndighedernes interesser, men er samtidigt med til at hindre muligheden for offentlig indsigt. Der bliver åbnet op for at videregivelse af fortrolige oplysninger kan komme på tale, hvis der er tale om varetagelse af almeninteresse eller eget eller andres tarv, men når whistleblowing i diskursordenen bliver kædet sammen med meddeleret og åbenhedskultur, hvor fokus ligger på at få kritik fremført myndighedsinternt, bliver offentlighedens muligheder ikke ligefrem tilgodeset, og en yderligere demokratisering gennem etableringen af whistleblowerordninger ligger ikke lige for. Relateringen sker også her som en underordning i forhold til 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces'. Åbenhedskultur optræder således gennem analysen som både forudsætning og forhindring. Det bliver eksplicit fremhævet som noget positivt og forudsætning for feltet, mens det implicit, i artikulationen af virkningen af en sådan kultur, bliver til en forhindring. Dette forhold har Erik Mygind og Plessis undersøgt mere dybdegående. Han påviser, at whistleblowerordninger er gået fra et fokus på kritik, individuel frihed, oplysning og

offentlighed, med henblik på at øge indsigt, til at blive et risikohåndteringsværktøj, der sigter efter at undgå offentlige skandaler, og sikre effektiv og smidig drift (Mygind du Plessis 2015).

Den modificering der sker af begrebet og dets relationer til feltet indenfor arbejdstagerpositionen går derimod i den modsatte retning. Her understreges den enkelte ansattes retsstilling og åbenhedskultur skal fremme ekstern såvel som intern kritik, og har i kraft heraf mulighed for at dislokere den forvrængede loyalitetsopfattelse, der hersker blandt visse ansatte og ledere, men også hensynet til myndighederne, der ellers præger diskursordenen.

På tværs af aktører er der opbakning til de demokratiske institutioner, der i dag står som garant for offentligt ansattes ytringsfrihed, her repræsenteret igennem feltets relation til Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Denne opbakning kan kun tolkes som et positivt grundlag for den videre udvikling. Der hvor perspektivet bliver udfordret er i forhold til de forskellige syn, der er på yderligere institutionalisering af offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder meddeleretten. Som påvist er der positioner, der ønsker at klargøre den enkelte ansattes retsstilling gennem lovfæstelse af gældende regler, hvilket kan tænkes at støtte yderligere op om den demokratiske værdi i offentligt ansattes ytringer. Især arbejdstagerpositionen er fortalere for dette synspunkt og repræsenterer således et for diskursordenen dislokerende element i kraft af ikke bare krav om lovfæstelse, men også yderligere styrkelse af den enkelte ansattes retsstilling. Også DM repræsenterer et sådant element, dog ikke med samme styrke som de andre. Både fordi de er alene om at indtage deres position, men også fordi de er uklare i deres artikulationer. Understregning af Danmarks internationale forpligtelser, stærkest artikulert af DJ, kan også tolkes som en opbakning til demokratiske institutioner. Særligt interessant for udviklingen er det, at LO har det som et gennemgående tema i deres Værdigrundlag og Fagpolitiske grundlag, at styrke de internationale forbindelser og varetage lønmodtageres rettigheder på tværs af grænser (LO 2015: 6, 10). Denne mulighed for stærkere relatering til feltet for offentligt ansattes ytringsfrihed kan påvirke den demokratiske udvikling.

I den forbindelse er det også værd at fremhæve det fokus, der bliver sat på den demokratiske værdi, når aktørerne artikulere feltet alene eller i mindre grupper. I det fælles høringssvar fra AC, FTF og LO referer de som indledning til deres svar de direkte til den vejledning, der var resultatet af betænkningen fra 2004, hvor værdien i offentligt ansattes deltagelse i debatten understreges kraftigt (LO, FTF & AC 2015: 3). DJ gør det igennem relateringen til de demokratiske institutioner, og DM har artikulere den generelt positive valorisering, der også findes i diskursordenen. Det fokus ovenstående aktører sætter er ikke overraskende – diskursordenens fastlåsning in mente – men det er derimod det totale fravær af et sådant i høringssvarerne fra DR og KL. Her er der blot tale om en tilkendegivelse af opbakning til betænkningens anbefalinger, og ikke et ord om demokrati eller værdien i offentligt ansattes viden.

Som bekendt, er der til gengæld fuld opbakning til yderligere information. Selvom det ikke virker som det middel, der for alvor vil øge de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat, skal yderligere information om gældende regler og lovgivning betragtes som positivt for en udvikling i radikal, plural demokratisk retning. De offentligt ansatte har formelt set muligheder for at bidrage med deres viden, og selvom yderligere information siden 2006 ikke har øget deres deltagelse, er det ikke negativt, hvis der stadig sættes fokus på dette punkt, men udviklingen in mente, så er der noget, der tyder på, at der skal andre midler til.

Af de aspekter, der taler for en udvikling i en radikal, plural demokratisk retning, står fastlåsningen af momentet ytringsfrihed også centralt. Både indenfor diskursordenen og i samtlige positioner stilles der krav om, at den enkelte medarbejder skal gøre det klart, at ytringer repræsenterer den enkeltes personlige holdning. Denne fremme af flere differentierede stemmer i debatten kan betragtes som facilitator for en pluralistisk debat, præget af forskellige synspunkter. I relation hertil er det relevant at se på begrebet anonymitet, der også har en central plads i diskursordenen. Mulighed for anonymitet vil ikke umiddelbart virke understøttende for pluralismen, da anonyme indlæg kan skabe forvirring og uklarhed omkring afsender, og hermed også om selve indholdet, da der kan rejses spørgsmål om hvilke interesser et givent indlæg egentligt repræsenterer. Det kan dog, på den anden side, betragtes som positivt, da flere synspunkter og holdninger, alt andet lige, vil give en mere nuanceret debat om samfundets udvikling.

Et andet positivt aspekt i fastlåsningen af ytringsfrihed er de krav der stilles til den ansatte omkring sandfærdighed og holdbarhed. Det er selvsagt, at en demokratisk debat, der hviler på sande og holdbare vurderinger, vil skabe et bedre beslutningsgrundlag, end det modsatte, da det vil skabe klarhed. Hvis denne fastlåsning blev hegemonisk ville der ikke sættes spørgsmålstegn ved udtalelser fra offentligt ansatte, da det ville være utænkeligt, at de ikke ville leve op til disse krav. Det er ikke min opfattelse, at de ikke gør det – lever op til kravene – men det hænder, at der bliver sat spørgsmålstegn ved deres udlægning af tingenes tilstand, hvilket er med til at forplumre debatten.

På tværs af aktører og positioner er der blevet påvist en positiv valorisering af feltet. Offentligt ansattes ytringsfrihed er et område med stor samfundsmæssig værdi, men som gennemgangen af betænkningen også viste, så deles denne opfattelse ikke af alle, ansatte såvel som ledere. Loyalitet overfor arbejdspladsen vinder hos disse forrang over ytringsfriheden. Dette bør betragtes som et væsentligt problem i forhold til en yderligere demokratisering. De analyserede aktørers indstilling skal hermed kunne ændre denne loyalitetsopfattelse – fokus på og yderligere information om området siden midten af 00'erne har ikke ændret denne opfattelse. Mulige modificeringer, der kunne resultere i oprettelsen af institutionelle tiltag, som fremmer, vil ikke virke, hvis ledere og ansatte stadig mener, at loyalitet er noget man udviser overfor arbejdspladsen.

Den dominerende position – arbejdsgiverpositionen – der har vist sig at have held med at få deres hegemoniske projekt stærkest igennem i diskursordenen, er også den, der i størst omfang modvirker en udvikling i en radikal, plural demokratisk retning. Deres understregning af 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces' skal ses i relation til de farer som Mouffe ser ved en instrumentalistisk tilgang til politik. For denne position handler det om at få tingene gjort uden forstyrrende elementer som en offentlighed, der kigger dem efter i sømmene. Det er muligvis en overfortolkning, men i kraft af deres fokus på at holde kritik internt, synes det alligevel sandsynligt. Dette fokus kan også tolkes som en ikke ubetinget opbakning til "spillets regler".

### Opsummering

Flere og tydeligere definerede stemmer i debatten kan have potentialet til at skabe flere

positioner for identitetsdannelse, der vil kunne modvirke den tiltagende politikerlede, der bliver betragtet som en konsekvens af den centrering, der er af politiske projekter på midten, hvorfor arbejdstagerpositionens modificering af feltet kan betragtes som positiv i forhold til en radikal, plural demokratisk udvikling. Skulle denne position indtage hegemoni ville fastlåsningen af en ny åbenhedskultur kunne virke understøttende for den pluralisme, der betragtes som grundlæggende for det moderne demokrati. Især balancen mellem hensyn og rettigheder er med til at skabe dette grundlag, hvor en yderligere institutionalisering, gennem lovgivning, af de offentligt ansatte som en demokratisk subjektspostion med afgørende betydning for demokratiets virke, står i overensstemmelse med perspektivet. Positionen vil virke understøttende for skabelsen af flere klart differentierede positioner, der hermed bærer et identitetsdannende potentiale, i modsætning til den dominerende position. Her bliver forskellige syn på den offentlige sektor indefra håndteret internt, og udtrykket, der måtte nå ud i offentligheden, er styret af myndighederne selv. Det er tydelige tegn på en instrumentalistisk tænkning som analysen har vist gennem de udprægede hensyn, der skal vises til myndigheders virke. Der er brug for en åben interessekonflikt for at sikre, at konfrontationerne i den offentlige debat ikke får moralsk og essentialistisk karakter. Dette er, som beskrevet i teorikapitlet, den største fare, når den politiske debat i for høj grad er præget af konsensus og enstemmighed.



## 6. Konklusion

Gennem analysen af diskursordenen viste momenterne 'ytringsfrihed', 'meddeleret', 'hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces' og 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' sig som de mest fremtrædende og hermed fastlåsende for meningsudfyldelsen af 'offentligt ansattes ytringsfrihed'. 'Ytringsfrihed' fastlåses gennem en relatering til Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som rettighedsgivende forudsætninger, mens krav om at udtale sig som privatpersoner, på sandfærdig og holdbar vis blev stillet overfor de ansatte, og sikring af mulighed for anonymitet og fravær af censur blev stillet til myndigheder og ledere. 'Meddeleret' fastlåses i forhold til videregivelse af oplysninger med samme krav til de ansatte som ved brug af ytringsfrihed. Begrebet whistleblowing indgår også i fastlåsningen, men i form af en rettighed til ekstern videregivelse af *ikke-fortrolige* oplysninger, til forskel fra en gængs opfattelse. Meddeleret optræder også i en intern udgave, der forpligter de ansatte til at gøre opmærksom på ulovligheder, hvis de har viden herom. 'Hensyn til myndigheders funktionsevne og interne beslutningsproces' stiller krav til de ansatte om at vise hensyn overfor myndighedernes virke. Herunder fastlåses begrebet åbenhedskultur ligeledes med henblik på at sikre intern håndtering af kritik. Fremme 'kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed' er det middel, der skal understøtte den demokratiske funktion som offentligt ansattes ytringsfrihed har, og hermed fastlåses momentet som en forudsætning for feltets udfoldelse. Udover denne relation til en overordnet positiv valorisering af feltet, relateres momentet til de offentligt ansattes frygt, hvor yderligere information skal betragtes som en afhjælpende foranstaltning, både på denne frygt og på den forvrængede loyalitetsopfattelse, der hersker blandt nogle offentligt ansatte.

Gennem analysen af diskursordenen og ved inddragelse af materiale med de enkelte aktører som afsender, er der blevet påvist tre differentierede positioner i feltet. En arbejdsgiver- og en arbejdstagerposition, samt en position som Danske Medier er alene om at repræsentere. Arbejdsgiverpositionen omfatter Danske Regioner, Kommunernes Landsforening og staten, i form af udvalgets ministerielle repræsentanter. Arbejdstagerpositionen, de faglige organisationer; Akademikerne, Dansk Journalistforbund, Djøf, FTF og Landsorganisationen i Danmark.

Arbejdsgiverpositionen kan betragtes som i fuld overensstemmelse med diskursordenens fastlåsning af feltet, med en tydelig understregning af de hensyn, der bør vises overfor myndighedernes virke. Det er således påvist, at det er denne position, der har haft størst held med at få sit hegemoniske projekt gennemført i udvalgsarbejdet. Arbejdstagerpositionen er den position, der i størst omfang reartikulerer feltet. Det sker i forhold til balancen mellem hensyn til myndigheder og den enkelte ansattes retsstilling, der resulterer i et fokus på en åbenhedskultur, der skal sikre positiv modtagelse af ekstern såvel som ekstern kritik, hvilket vil styrke den demokratiske funktion af ytringsfrihed og meddeleret gennem øget kendskab til rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. DM's position skal ses som udtryk for varetagelse af deres medlemmers interesse, i kraft af, at de i afvejningen af hensyn artikulerer en stærk relation til offentligheden, hvormed mulighed for anonymitet bliver placeret udenfor feltet.

I forhold til specialets radikale, plurale demokratiske perspektiv på feltet, er der flere forhold, der gør sig gældende i relation til en sådan udvikling. Fremme af offentligt ansattes brug af ytringsfrihed kan virke understøttende i kraft af de muligheder det kan skabe for identitetsdannelse gennem flere klart differentierede stemmer i debatten. Det afhænger dog af karakteren af de indlæg, der måtte komme. Her kan arbejdstagerpositionens fokus på åbenhedskultur ses som et dislokerende element, der vil fremme denne udvikling. Også fokuseringen på yderligere institutionalisering af feltet fra de mindre dominerende positioner kan virke positivt i dette perspektiv. Hvad trækker i den modsatte retning, er arbejdsgiverpositionens instrumentalistiske tænkning i deres fokus på myndigheders virke, og det forhold, at den i dag fremstår som den klart dominerende position.

At gøre arbejdstagerposition hovedansvarlig for en udvikling, der undergraver demokratiet og fører os i armene på antidemokratiske og fundamentalistiske kræfter, er at stramme den, men deres artikulationer af feltet peger dog stadig i denne retning i kraft af den forrang de sætter myndighedernes virke over den enkeltes retsstilling. Der er dog gennem analyse og perspektivering påvist tilstrækkeligt med dislokerende elementer udtrykt i de andre positioner til, at en udvikling i radikal, plural demokratisk retning stadig synes mulig. Dette er selvfølgelig til debat, og der er ikke noget i nærværende

arbejde, der kan retfærdigøre den ene eller anden udvikling. Det må hvile på en politisk stillingtagen.

## Litteraturliste

- Brænder, M., Kølvrå, C. og Bagge Laustsen, C. (2014): *Samfundsvidenskabelig tekstanalyse*, 1. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag, København
- Fairclough, Norman (2008): *Kritisk diskursanalyse - en tekstsamling*, 1. udgave, 1. oplag, Hans Ritzels Forlag, København
- Fairclough, Norman (2002): *Discourse and social change*, 7. oplag, Blackwell Publishing Ltd., Malden, USA
- Hansen, Allan Dreyer (2005): *Diskursteori - postmarxistisk hegemonianalyse hos Laclau* i Esmark et. al 'Poststrukturalistiske analysestrategier', Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Hauxner, K. (2002): *Intet demokrati uden lidenskab* interview med Mouffe, C. i Laclau, E. og Mouffe, C. 'Det radikale demokrati - diskursteoriens politiske perspektiv', Jensen, C. og Hansen, A. D. (faglig redaktion), 1. udgave, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Howarth, David (2005): *Diskursteori - en introduktion*, 1. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag, København
- Jensen, C. & Hansen, A. D. (2002): *Diskursteori, radikalt og pluralt demokrati - En introduktion til Laclau og Mouffe* i Laclau, E. og Mouffe, C. 'Det radikale demokrati - diskursteoriens politiske perspektiv', Jensen, C. og Hansen, A. D. (faglig redaktion), 1. udgave, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (2006): *Diskursanalyse - som teori og metode*, 5. oplag, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Laclau, E. & Mouffe, C. (2001): *Hegemony and Socialist Strategy - Towards a Radical Democratic Politics*, 2nd edition, Verso, London
- Madsbjerg, C. (2002): *Som at tegne i vandet* interview med Laclau, E. i Laclau, E. og Mouffe, C. 'Det radikale demokrati - diskursteoriens politiske perspektiv', Jensen, C. og Hansen, A. D. (faglig redaktion), 1. udgave, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Mouffe, C. (2002a): *Radikalt demokrati eller liberalt demokrati?* i Laclau, E. og Mouffe, C. Det radikale demokrati - diskursteoriens politiske perspektiv, Jensen, C. og Hansen, A. D. (faglig redaktion), 1. udgave, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Mouffe, C. (2002b): *For en agonistisk pluralisme* i Laclau, E. og Mouffe, C. 'Det radikale demokrati - diskursteoriens politiske perspektiv', Jensen, C. og

Hansen, A. D. (faglig redaktion), 1. udgave, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

Mouffe, C. (2002c): *Politik og liberalismens grænser* i Laclau, E. og Mouffe, C. 'Det radikale demokrati - diskursteoriens politiske perspektiv', Jensen, C. og Hansen, A. D. (faglig redaktion), 1. udgave, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

Mygind du Plessis, E. (2015): *Artikel 4: Undersøgelse af facilitering som modalitet, Whistleblower-ordninger: Offentlighed, kritik og risikohåndtering*, i Ph.d.-afhandling ved Erik Mygind du Plessis: *Magtens Immunforsvar - Ytringsfrihed og kritikafmonterende magtmekanismer i det moderne arbejdsliv*, Roskilde Universitet - Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde

## Kilder

- Berlingske Tidende (2004): *Offentligt ansattes ytringsfrihed under lup* af Jakob Weiss, bragt d. 31. januar 2004
- Dansk Journalistforbund (2015): *Dansk Journalistforbunds hørings svar vedrørende betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger*, Dansk Journalistforbund, København,\*
- Danske Medier (2015): *Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger*, Pressens Hus, København,\*
- Danske Regioner (2015): *Hørings svar - Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger*, Danske Regioner, København,\*
- Det Danske Sprog- og Litteraturselskab: *Whistleblowing*, opslag, sidst set d. 27. juni 2016 på <http://ordnet.dk/ddo/ordbog?aselect=whistleblowing&query=whistleblower>
- FOA (2013): *Det siger FOAs medlemmer om ytringsfrihed og kritisable forhold på arbejdspladsen*, FOA Kampagne og Analyse
- FOA (2014): *Ytringsfrihed på arbejdspladsen*, FOA Kampagne og Analyse
- Folketinget (2003a): *Forslag til folketingsbeslutning om fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat*, Folketinget, København
- Folketinget (2003b): *Forslag til folketingsbeslutning om meddeleret for offentligt ansatte*, Folketinget, København
- Folketinget (2004): *Beretning over I. Forslag til folketingsbeslutning om meddeleret for offentligt ansatte og II. Forslag til folketingsbeslutning om fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat*, Retsudvalget, København
- FTF (2012): *Ytringsfrihed i en krisetid*, FTF Dokumentation Nr. 7, 2012
- Justitsministeriet (2004a): *Kommissorium for Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret*, Justitsministeriet Lovafdelingen, Statsretskontoret, København
- Justitsministeriet (2006): *Betænkning fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret - Betænkning nr. 1472/2006*, Justitsministeriet, København
- Justitsministeriet (2006b): *Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed*, Justitsministeriet Lovafdelingen, Statsretskontoret, København

Justitsministeriet (2013): *Kommissorium for Udvalg om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger*, Justitsministeriet Lovafdelingen, Statsrets- og Menneskeretskontoret, København

Justitsministeriet (2015): *Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger - Betænkning nr. 1553/2015*, Justitsministeriet, København

Jyllands-Posten (2003): *Ytringsfrihed: SF-forslag godt modtaget* af Morten Zahle bragt d. 21. oktober 2003

Kommunernes Landsforening (2015): *Høring over betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger*, Kommunernes Landsforening, København,\*

Landsorganisationen i Danmark (2015): *Værdigrundlag Fagpolitisk grundlag & Love*, Landsorganisationen Danmark

Landsorganisationen i Danmark, FTF & Akademikerne (2015): *Høring over betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger*, Landsorganisationen i Danmark, FTF og Akademikerne, København,\*

Magisterbladet (2014a): *Selvinsur blandt magistre vokser* af Böttcher Thomas, Magisterbladet 01/2014

Magisterbladet (2014b): *Værdifuld viden går tabt i tavshedskultur* af Böttcher Thomas, Magisterbladet 01/2014

Regeringen (2011): *Et Danmark, der står sammen - regeringsgrundlag*, regeringen

\*kan findes på <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/reu/bilag/96/1579721.pdf>