



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2019-18

Kritik på Facebook af forvaltningsdirektørs tale overskred ikke rammerne for kommunalt ansats ytringsfrihed

Resumé

En praktikant kritiserede i et opslag på Facebook den tale, som direktøren for kommunens social- og beskæftigelsesforvaltning havde holdt på en medarbejderdag samme dag. I opslaget havde praktikanten i anførselstegn gengivet en udtalelse, der kunne forstås, som om den kom fra forvaltningsdirektørens tale.

Praktikanten blev kort efter indkaldt til en tjenstlig samtale, med henvisning til at Facebook-opslaget var illoyalt. Kommunen mente, at brugen af anførselstegn gav det indtryk, at opslaget var et direkte citat fra forvaltningsdirektørens tale. Kommunen var uenig i gengivelsen og gav praktikanten en skriftlig påtale.

Ombudsmanden lagde til grund, at praktikantens opslag ikke var en ordret gengivelse af, hvad forvaltningsdirektøren havde sagt i sin tale. Opslaget efterlod således et indtryk af, at forvaltningsdirektøren havde foretaget en mere udtrykkelig parallelisering af problemerne med ledighed i kommunen og børnedødeligheden i Afrika, end der syntes at have været dækning for i talen. Ombudsmanden havde af den grund forståelse for, at kommunen fandt anledning til at tage til genmæle over for praktikantens opslag.

Kommunen havde dog ikke grundlag for at give praktikanten en skriftlig påtale for opslaget, som efter ombudsmandens vurdering lå inden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden henviste til, at offentligt ansatte har en vis ret til at bruge skarpe og polemiske vendinger, når de deltager i den offentlige debat om deres arbejdsplads, og at der er rum for en vis brug af overdrevne udtryk, når blot ytringen ikke derved bliver åbenbart urigtig eller urimelig grov.

(Sag nr. 17/04408)

20. juni 2019

**Ansættelses- og
arbejdsret**

9.9

**Menneskerettig-
heder**

1.5

Statsforfatningsret

3.2

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

Fagforeningen A har på vegne af B klaget til mig over X Kommunes påtale af 13. september 2017.

Påtalen angår B's opslag på Facebook den [dato] 2017, i forbindelse med at hun som (...)praktikant i X Kommune samme dag deltog i en medarbejderdag for ansatte i social- og beskæftigelsesforvaltningen.

På medarbejderdagen holdt direktøren for social- og beskæftigelsesforvaltningen en tale, bl.a. om høj ledighed i X Kommune med et deraf følgende højt antal borgere på overførselsindkomster.

Ifølge kommunen kom forvaltningsdirektøren bl.a. ind på en fortælling om, at børnedødeligheden i Afrika skyldtes, at det ikke lå i kulturen at koge vandet, og at denne kultur var svær at ændre. Direktøren kom herefter ind på, at man i social- og beskæftigelsesforvaltningen også havde "en brændende platform" i form af høj ledighed og pres på økonomien, uden at dette førte til, at man faktisk ændrede kulturen for at afhjælpe det.

Under medarbejderdagen opslog B bl.a. følgende på sin private Facebook-profil:

"Hørt Til X Kommunes medarbejderdag:

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

WTF?????? (...)"

Da lederen af Center for (...) [hvor B var ansat; min tilføjelse] under medarbejderdagen blev bekendt med B's opslag, trak han efter det oplyste B til side og meddelte hende bl.a., at hun ikke skulle møde på arbejde om mandagen, den [dato] 2017. Hun fik også besked om, at hun ville blive indkaldt til tjenstlig samtale.

Jeg forstår endvidere på oplysningerne fra fagforeningen A, at B blev bedt om at forlade medarbejderdagen.

[Kort efter] modtog B en indkaldelse til tjenstlig samtale "[m]ed baggrund i illoyal facebookopslag på medarbejderdagen den [dato] 2017 (...)".

Den tjenstlige samtale blev afholdt den 13. september 2017 og mundede ud i en skriftlig påtale fra social- og beskæftigelsesforvaltningen af samme dato.

I den skriftlige påtale stod bl.a.:

"Det er korrekt, at du har ytringsfrihed, men som din leder vil jeg qua ledelsesretten sige til dig, at jeg finder det betænkeligt, at du på et socialt (og her oven i købet helt offentligt) medie miskrediterer din arbejdsplads.

Den måde du bruger anførelsestegn på, får dit udsagn til at fremstå som citat, hvilket det jo ikke er – og du refererer heller ikke pointen i allegorien.

På den baggrund tildeles du en påtale.

Fordi du angiver medarbejderdagen som kilde, synes jeg, at der opstår uklarhed om, om du udtaler dig på egne eller på myndighedens vegne."

I påtalen henviste social- og beskæftigelsesforvaltningen desuden bl.a. til X Kommunes guidelines for privat brug af sociale medier og citerede to af rådene herfra således:

- Skriv ikke noget, som ikke kan tåle, at dine kolleger, leder(e), pressen, klienter eller borgere i X Kommune læser det.
- Vær opmærksom på, at medlemskab af en gruppe eller et netværk eller personlige opslag i forskellige fora *kan* risikere at så tvivl om din professionalisme eller faglighed."

Endvidere henviste social- og beskæftigelsesforvaltningen til vejledningen "God adfærd i det offentlige" (vejledning nr. 10285 af 15. december 2017) med følgende bemærkning:

"Af den fremgår, at vi som offentligt ansatte har en (godt nok ulovbestemt) loyalitetsforpligtelse, der bl.a. tilsiger, at man ikke med sine udtalelser eller adfærd søger eller kommer til at hæmme eller hindre myndighedens/institutionens arbejde.

...

Det er vigtigt, at vi som myndighedens repræsentanter ikke kommer til at beklikke vores egen og myndighedens faglighed.”

På baggrund af fagforeningen A's klage over påtalen til borgmesterforvaltningen i X Kommune svarede borgmesterforvaltningen (enheden for bl.a. personalejura) bl.a. følgende i et brev af 19. september 2017 til B:

”[Enheden for bl.a. personalejura] er ligeledes af den opfattelse, at der er tale om en adfærd, som man som leder har ret og mulighed for at påtale over for sine medarbejdere. Dine udtalelser på Facebook giver en berettiget tvivl for udefrakommende om, hvorvidt udtalelsen var et direkte citat fra forvaltningsdirektøren, på grund af måden, det var skrevet på, bl.a. ved brug af citationstegn.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at dit opslag på Facebook på ingen måde stemmer overens med, hvad forvaltningsdirektøren udtalte.

Det er en del af ledelsesretten at skabe klarhed over for dig om, at dine udtalelser på sociale medier kan skabe usikkerhed om, hvorvidt du udtaler dig på egne eller på forvaltningens vegne.

Påtalen er ikke en begrænsning af din ytringsfrihed, den er udtryk for en vejledning til dig om, at det forventes, at du overvejer, hvordan du ytrer dig, således at det sker i overensstemmelse med din forpligtelse som medarbejder.”

Den 21. september 2017 skrev fagforeningen A til X Kommune, at foreningen agtede at indbringe sagen for ombudsmanden.

I en e-mail af 25. september 2017 fastholdt kommunen, at der var grundlag for påtalen. Kommunen opsummerede i den forbindelse, hvad direktøren for social- og beskæftigelsesforvaltningen efter kommunens opfattelse nærmere havde sagt i sin tale på medarbejderdagen.

Kommunen henviste til, at direktøren bl.a. havde sagt følgende:

”Kulturændringer er svære/kulturen er så stærk, at vi ikke gør det vi ved virker: ex.

I et område i Afrika registrerede forskere en meget stor børnedødelighed. De undersøgte forholdene i landsbyen og registrerede forskellige forhold. Bl.a. at borgerne ikke kogte vandet.

Man underviste derfor kvinderne i hvorfor det er vigtigt at koge vandet, og man sikrede sig, at de havde redskaber (gryder og brænde), så vandet kunne koges.

Man sikrede sig inden man forlod landsbyen, at kvinderne var helt klar over at kogt vand ville mindske risikoen for børnedødelighed væsentlig.

Forskerne og hjælpepersonale drog bort fra landsbyen og målte efter en periode på børnedødeligheden, som ikke var faldet. Hvilket undrede dem meget.

De opsøgte atter landsbyen og spurgte nysgerrigt ind til om kvinderne kogte vandet. Kvinderne oplyste, at det gjorde de ikke! Forskerne spurgte: 'Ja men hvorfor dog ikke'. Hvortil kvinderne svarede: 'Det ligger ikke i vores kultur at koge vandet'.

I social- og beskæftigelsesforvaltningen har vi også en brændende platform i form af høj ledighed, pres på økonomien (vi bruger (...) kr. på overførselsindkomster) samt en lav vækst med mange små virksomheder.

Vi ved også hvad der skal til/'vi skal koge vandet', men alligevel sker det ikke!"

2. Min behandling af sagen

Den 2. oktober 2017 klagede fagforeningen A på vegne af B til mig over den påtale, som X Kommune tildelte hende den 13. september 2017.

A gjorde bl.a. gældende, at påtalen var i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, fordi B udtalte sig som privatperson med sine personlige meninger og synspunkter, og fordi B i øvrigt var af den opfattelse, at hun havde refereret korrekt fra medarbejderdagen.

På baggrund af klagen bad jeg den 30. januar 2018 X Kommune om at udtale sig om, hvorfor B's Facebook-opslag den [dato] 2017 efter kommunens opfattelse var udtryk for en adfærd, som kommunen havde ret til og mulighed for at påtale. Jeg bad også kommunen udtale sig om, hvorfor opslaget efter kommunens opfattelse skabte uklarhed om, hvorvidt B udtalte sig på egne eller på kommunens vegne.

Samtidig bad jeg kommunen om at kommentere A's klage over, at kommunens guidelines for privat brug af sociale medier lægger bånd på de ansattes ytringsfrihed.

Jeg henviste til Justitsministeriets vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016 om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Med brev af 19. februar 2018 modtog jeg X Kommunes udtalelse samt en kopi af sagens akter.

Den 19. marts 2018 kom A med bemærkninger til kommunens udtalelse.

Kommunen fremsendte på den baggrund yderligere bemærkninger til mig den 5. april 2018, som A kommenterede med brev af 7. maj 2018. Kommunens og A's udtalelser er gengivet under sagsfremstillingen, som findes fra s. 14.

3. Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed

De overordnede regler og principper for offentligt ansattes ytringsfrihed fremgår af Justitsministeriets vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016 om offentligt ansattes ytringsfrihed. Vejledningen er en genudgivelse af Justitsministeriets vejledning fra 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed (vejledning nr. 87 af 14. september 2006) i en sprogligt forenklet udgave.

Justitsministeriet har i vejledningen bl.a. gengivet de grundlæggende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed således:

"4. Hvad siger reglerne?

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

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

...

5. Ytringer på egne vegne eller på myndighedens vegne

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

man samtidig udtaler sig på vegne af andre, f.eks. tillidsrepræsentanter, som udtaler sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen på vegne af en medarbejdergruppe.

...

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

...

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for myndighedens synspunkter, skal man være opmærksom på at præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

...

8. Andre begrænsninger

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

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

Herudover må man ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit eget arbejdsområde.

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

...

10. Lovlige ytringer og ledelsens reaktion

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig. Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering – som f.eks. ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.”

Justitsministeriets vejledning indeholder efter min opfattelse en dækkende gengivelse af gældende ret på området.

Myndighederne har således ikke mulighed for at skærpe kravene til offentligt ansatte, der ytrer sig offentligt, i forhold til hvad der fremgår af vejledningen.

4. Min vurdering

4.1. Om Facebook-opslaget var fremsat på egne vegne

X Kommune har bl.a. gjort gældende, at det forhold, at B i opslaget på Facebook den [dato] 2017 henviste til medarbejderdagen, skabte uklarhed om, hvorvidt hun udtalte sig på egne vegne eller på kommunens vegne.

Kommunen er imidlertid i udtalelsen til mig af 19. februar 2018 – efter en ny vurdering – kommet frem til, at det i det konkrete tilfælde ikke vurderes overvejende sandsynligt, at B udtalte sig på kommunens vegne.

Efter min opfattelse er det utvivlsomt, at B's opslag fremstår som fremsat på egne vegne. Jeg henviser herved bl.a. til, at opslaget er fremsat på hendes egen private Facebook-profil, og at hun på daværende tidspunkt var (...)praktikant i kommunen.

Heller ikke indholdet og karakteren af opslaget taler på nogen måde for, at opslaget skulle kunne opfattes som fremsat på kommunens vegne.

Kommunens begrundelse for påtalen må derfor vurderes i forhold til de regler og principper, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

4.2. Kommunens nærmere begrundelse for påtalen

4.2.1. I påtalen til B den 13. september 2017 og i den forudgående indkaldelse til tjenstlig samtale henviste X Kommune bl.a. til, at B miskrediterede sin arbejdsplads med Facebook-opslaget, og at opslaget var illoyalt.

Endvidere har kommunen – herunder i et brev til B af 19. september 2017 – nærmere begrundet påtalen med, at den måde, B brugte anførselstegn på i opslaget, fik hendes udsagn til at fremstå som et citat, og at dette gav en berettiget tvivl for udefrakommende læsere om, hvorvidt udtalelsen var et direkte citat fra forvaltningsdirektøren.

Endelig har kommunen henvist til, at B ikke refererede forvaltningsdirektørens pointe med historien.

X Kommune har desuden i udtalelsen til mig af 19. februar 2018 anført, at det afgørende for tildelingen af påtalen var B's fejlcitering af forvaltningsdirektøren. Kommunen har bl.a. henvist til, at "[d]er er tale om en åbenbart urigtig citering, som på flere væsentlige punkter tillægger forvaltningsdirektøren en forkert holdning". Kommunen har samtidig henvist til, at den i e-mailen af 25. september 2017 til fagforeningen A har gjort nærmere rede for, hvad forvaltningsdirektøren reelt sagde i sin tale på medarbejderdagen.

Efter kommunens opfattelse har B ikke med opslaget gjort brug af sin ytringsfrihed til at deltage i den offentlige debat om emnet ledighed i X Kommune. Kommunen anfører, at B alene har videregivet en åbenbart urigtig citering, der er med til at vildlede Facebooks læsere om X Kommunes holdning og håndtering af ledigheden i kommunen.

Kommunen har endvidere i udtalelsen stillet sig uforstående over for, at kommunens guidelines for privat brug af sociale medier skulle fremstå som en begrænsning af offentligt ansattes ytringsfrihed. Kommunen henviser bl.a. til, at tilsidesættelse af disse guidelines ikke er tillagt ansættelsesretlige konsekvenser, og at de alene er et forsøg på at gøre medarbejderne opmærksomme på den eksponering, som de kan blive udsat for på de sociale medier.

4.2.2. I klagen til mig af 2. oktober 2017 har fagforeningen A heroverfor anført, at B ikke overskred grænserne for sin ytringsfrihed med Facebook-opslaget, både fordi hun helt legalt deltog i den offentlige debat med sine personlige meninger og synspunkter, og fordi hun er af den opfattelse, at hun har refereret korrekt fra medarbejderdagen.

I supplerende bemærkninger til mig af 19. marts 2018 har A endvidere fastholdt, at direktøren under hele sit oplæg på medarbejderdagen "blev (...) ved med at sammenligne problematikken omkring ledigheden i X Kommune med børnedødeligheden i Afrika". A har samtidig anført, at B ikke kan genkende forvaltningsdirektørens indlæg, som kommunen har beskrevet det i sin e-mail af 25. september 2017.

4.3. Min vurdering af påtalen

4.3.1. B's Facebook-opslag den [dato] 2017 indeholder dels et – angiveligt – citat fra medarbejderdagen, dels udtrykket "WTF?".

Efter min opfattelse må citatet i B's opslag naturligt læses som en gengivelse af, hvad der blev sagt på medarbejderdagen. Set i sammenhæng med X Kommunes oplysninger om den tale, som direktøren for social- og beskæftigelsesforvaltningen holdt på medarbejderdagen, må opslaget endvidere naturligt forstås som et citat fra denne tale.

I lyset af kommunens gengivelse i e-mailen af 25. september 2017 af forvaltningsdirektørens tale må jeg lægge til grund, at forvaltningsdirektøren ikke ordret har udtalt det, som B gengiver i citatet. Og efter min opfattelse kan citatet efterlade indtryk af en mere udtrykkelig parallelisering af bl.a. høj ledighed i X Kommune og børnedødelighed i Afrika, end der synes at være dækning for i talen.

På den baggrund har jeg forståelse for, at X Kommune fandt anledning til at tage til genmæle over for B's Facebook-opslag.

Spørgsmålet er imidlertid, om kommunen havde grundlag for at reagere med en tjenstlig påtale. Det ville forudsætte, at B's opslag var i strid med rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

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

Det er denne begrænsning i ytringsfriheden, der er relevant i den foreliggende sag. Det skyldes, at det afgørende for X Kommunes tildeling af en påtale til B efter det oplyste har været hendes fejlcitering af forvaltningsdirektøren, jf. pkt. 4.2.1 ovenfor.

I en sag, som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, sagen FOB 95.381 (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside), udtalte ombudsmanden følgende om, hvornår fremsættelse af ukorrekte oplysninger i forbindelse med ytringer, der er fremsat på egne vegne, kan udgøre en tjenstlig forseelse:

"Efter min mening må udgangspunktet være, at den blotte omstændighed, at en ansats oplysninger til pressen ikke er fuldt korrekte, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at udtalelsen kan anses for retsstridig. Over for sådanne fejl har ledelsen mulighed for at foretage berigtigelse eller fremkomme med korrektioner. Derimod må udtalelser, der bevidst eller ved

grov uagtsomhed på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering, anses for retsstridige.”

I sagen FOB 2016-37, ligeledes offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside, udtalte jeg, at offentligt ansattes adgang til at deltage i debatten om forhold vedrørende deres arbejdsplads også indebærer, at de – på lige fod med andre borgere – må kunne udtrykke sig i f.eks. skarpe eller polemiske vendinger, når blot deres ytringer ikke derved bliver åbenbart urigtige eller urimelig grove.

I en senere sag, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som FOB 2019-2, udtalte jeg endvidere, at der – under de samme forudsætninger – herunder må være rum for en vis brug af overdrevne udtryk fra de ansattes side (jf. pkt. 4.3. i udtalelsen).

4.3.3. Efter en samlet vurdering finder jeg ikke, at B's opslag kan anses for at ligge uden for rammerne af hendes ytringsfrihed som offentligt ansat.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på det anførte om en vis ret til anvendelse af skarpe og polemiske vendinger og om rum for en vis brug af overdrevne udtryk fra de ansattes side. Jeg har også lagt vægt på, at de pågældende dele af forvaltningsdirektørens tale – således som X Kommune selv har gengivet dem – efter min opfattelse må forstås som i hvert fald en vis retorisk parallelisering af bl.a. høj ledighed i X Kommune og børnedødelighed i Afrika.

Jeg finder derfor ikke, at X Kommune havde grundlag for at tildele B en tjenstlig påtale.

Det anførte ændrer ikke ved, at jeg – af de grunde, der er anført i pkt. 4.3.1 ovenfor – har forståelse for, at X Kommune fandt anledning til at tage til genmæle over for B's opslag.

I stedet for at reagere med at indkalde B til en tjenstlig samtale og efterfølgende meddele hende en tjenstlig påtale kunne X Kommune således – over for B eller i en bredere kreds – f.eks. have tilkendegivet, hvad forvaltningsdirektøren faktisk havde sagt, og hvad sigtet med dette var.

4.3.4. Jeg bemærker endelig, at X Kommune under alle omstændigheder ikke – som det skete i den tjenstlige påtale, jf. pkt. 1 ovenfor – burde have henvist til B's "loyalitetsforpligtelse".

Det skyldes, at den loyalitetspligt, der i almindelighed består i et offentligt ansættelsesforhold, ikke kan pålægge den ansatte andre begrænsninger i yt-

ringsfriheden end dem, der udtrykkeligt følger af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette er også fremhævet i pkt. 8 i Justitsministeriets vejledning, jf. ovenfor.

En myndighed, der overvejer, om der er grundlag for at reagere over for en ansats ytringer på egne vegne, skal derfor alene vurdere, om ytringerne overskrider de udtrykkelige begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed – f.eks. om ytringen er åbenbart urigtig eller urimelig grov. Gældende ret åbner ikke mulighed for herudover at inddrage betragtninger om illoyalitet.

4.4. Konklusion og afsluttende bemærkninger

Jeg finder ikke, at X Kommune havde grundlag for at tildele B en tjenstlig påtale i anledning af hendes opslag på Facebook den [dato] 2017.

Jeg kan forstå, at B var ansat i en tidsbegrænset stilling som (...)praktikant, og at denne midlertidige ansættelse er ophørt. Jeg finder derfor ikke grundlag for at foretage mig yderligere i den konkrete sag.

Under hensyn til X Kommunes tilkendegivelser om, at tilsidesættelse af kommunens guidelines for privat brug af sociale medier ikke i sig selv medfører ansættelsesretlige sanktioner, har jeg besluttet, at jeg ikke på det foreliggende grundlag foretager mig yderligere i anledning af fagforeningen A's klage over disse guidelines.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

B var ansat som (...)praktikant i X Kommune i en lønnet praktikperiode [af seks måneders varighed i 2017].

Hun deltog i den forbindelse i en medarbejderdag den [dato] 2017 for ansatte i kommunens social- og beskæftigelsesforvaltning.

På medarbejderdagen holdt direktøren for social- og beskæftigelsesforvaltningen en tale, som bl.a. angik høj ledighed i X Kommune med et deraf følgende højt antal borgere på overførselsindkomster.

Under medarbejderdagen opslog B bl.a. følgende på sin private Facebook-profil:

”Hørt Til X Kommunes medarbejderdag:

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

WTF?????? (...)

B blev under medarbejderdagen trukket til side af lederen af Center for (...) [hvor hun var ansat; min tilføjelse] og fik besked om, at hun ikke skulle møde på arbejde om mandagen den [dato] 2017, og at hun ville blive indkaldt til tjenstlig samtale.

I en mail [få dage efter medarbejderdagen] skrev lederen af Center for (...) bl.a. følgende til kommunens personaleafdeling ((...) under borgmesterforvaltningen):

”På medarbejderdagen i (...)dags indledte direktøren med en allegori mellem social- og beskæftigelsesforvaltningens opgave og udfordringer og en afrikansk landsby. Pointen er at selvom vi ved at X Kommune ligger [meget højt] i arbejdsløshedsstatistikken, ved vi hvorfor og hvad der skal til, selvom ledere og medarbejdere er klædt på og ressourcerne er tilstede, så ses der ingen forandring. Det skyldes kulturen. Et budskab som man nok må forvente kan gøre flere i forsamlingen sure.

(...) kom over og viste mig noget, som B ((...)studerende og en del af normeringen) havde skrevet på facebook på en åben side. (...) Indholdet var for mig at se fuldstændigt illoyalt, utilstedeligt og uacceptabel (...). Desuden mener jeg at alvorligheden af det man skriver bestyrkes af at det er på en åben side, hvor alle, også borgerne kan se med. Bl.a.

at det var latterligt at sammenligne med en afrikansk landsby og om det at vi har en høj arbejdsløshed var kommentaren: WTF!!.

Jeg tænkte, at jeg skal agere forholdsvist hurtigt og umiddelbart så jeg fandt hende, trak hende til side og sagde, at hun ikke skulle komme mandag og at hun bliver indkaldt til en tjenstlig samtale. (Hun reagerede naturligvis negativt på dette men det var ikke andet end man kan forvente).

...

Jeg vil gerne drøfte sagen med dig og have dig til at indkalde til tjenstlig samtale med henblik på en afskedigelse.”

[Kort efter medarbejderdagen] modtog B en indkaldelse til tjenstlig samtale ”med baggrund i illoyal facebookopslag på medarbejderdagen den [dato] 2017”.

Samtalen blev afholdt den 13. september 2017.

Det fremgår af samtalskemaet, som kommunen udfærdigede på baggrund af samtalen, at B og hendes bisidder fra fagforeningen A bl.a. henviste til, at B ikke havde forbrudt sig mod de rammer, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, og at hun frit kunne udtale sig om forhold på arbejdspladsen uden ansættelsesretlige konsekvenser.

Endvidere anførte B følgende:

”(…) at hun ikke synes, at oprinnet på medarbejderdagen, [ugedag] den [dato] 2017 var i orden. Hun oplever at [centerlederens] reaktion var for stærk og synes ikke, han skulle have bedt hende om at forlade arrangementet.”

Desuden fremgår det af samtalskemaet, at B og fagforeningen ikke ønskede at modtage påtalen, hvorfor sagen blev oversendt til kommunens personaleafdeling (...) med indstilling om en skriftlig advarsel.

Samtalen mundedes således ud i en skriftlig påtale fra social- og beskæftigelsesforvaltningen dateret den 13. september 2017.

I den skriftlige påtale stod bl.a.:

”I forbindelse med social- og beskæftigelsesforvaltningens medarbejderdag den [dato] 2017 skriver du et offentligt opslag på Face Book. Du skriver, at du til X Kommunes medarbejderdag har hørt: *’Ledigheden i X*

er [meget høj]. Det er en brændende platform, der kan sidestilles med børnedødeligheden i Afrika' WTF.

Det er korrekt, at du har ytringsfrihed, men som din leder vil jeg qua ledelsesretten sige til dig, at jeg finder det betænkeligt, at du på et socialt (og her oven i købet helt offentligt) medie miskrediterer din arbejdsplads.

Den måde du bruger anførelsestegn på, får dit udsagn til at fremstå som citat, hvilket det jo ikke er – og du refererer heller ikke pointen i allegorien.

På den baggrund tildes du en påtale.

Fordi du angiver medarbejderdagen som kilde, synes jeg, at der opstår uklarhed om, om du udtaler dig på egne eller på myndighedens vegne.

Jeg vil henvise til X Kommunes råd vedr. adfærd på de sociale medier, hvoraf to lyder således:

- Skriv ikke noget, som ikke kan tåle, at dine kolleger, leder(e), pressen, klienter eller borgere i X Kommune læser det.
- Vær opmærksom på, at medlemskab af en gruppe eller et netværk eller personlige opslag i forskellige fora *kan* risikere at så tvivl om din professionalisme eller faglighed

Jeg vil også gerne henvise dig til publikationen *God adfærd i det offentlige* (udleveres). Af den fremgår, at vi som offentligt ansatte har en (godt nok ulovbestemt) loyalitetsforpligtelse, der bl.a. tilsiger, at man ikke med sine udtalelser eller adfærd søger eller kommer til at hæmme eller hindre myndighedens/institutionens arbejde.

Du er relativt ny her i afdelingen og måske i det offentlige som sådan.

Jeg vil derfor betragte denne hændelse som et stykke praktisk læring.

Det er vigtigt, at vi som myndighedens repræsentanter ikke kommer til at beklukke vores egen og myndighedens faglighed.

Nu regner jeg med, at vi fortsætter det gode samarbejde om din uddannelse.”

Jeg forstår, at B og fagforeningen A ikke fik udleveret et fuldstændigt eksemplar af X Kommunes guidelines for privat brug af sociale medier, men at kommunen på A's forespørgsel sendte disse guidelines til A den 18. september

2017. I disse guidelines findes bl.a. et afsnit med overskriften: "Gode råd, når du færdes på sociale medier".

På baggrund af A's klage over påtalen skrev borgmesterforvaltningen i X Kommune (enheden for bl.a. personalejura) bl.a. følgende i brev af 19. september 2017 til B:

"[Enheden for bl.a. personalejura] er ligeledes af den opfattelse, at der er tale om en adfærd, som man som leder har ret og mulighed for at påtale over for sine medarbejdere. Dine udtalelser på Facebook giver en berettiget tvivl for udefrakommende om, hvorvidt udtalelsen var et direkte citat fra forvaltningsdirektøren, på grund af måden, det var skrevet på, bl.a. ved brug af citationstegn.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at dit opslag på Facebook på ingen måde stemmer overens med, hvad forvaltningsdirektøren udtalte.

Det er en del af ledelsesretten at skabe klarhed over for dig om, at dine udtalelser på sociale medier kan skabe usikkerhed om, hvorvidt du udtaler dig på egne eller på forvaltningens vegne.

Påtalen er ikke en begrænsning af din ytringsfrihed, den er udtryk for en vejledning til dig om, at det forventes, at du overvejer, hvordan du ytrer dig, således at det sker i overensstemmelse med din forpligtelse som medarbejder."

Den 21. september 2017 orienterede A X Kommune om, at A agtede at klage til mig.

I e-mail af 25. september 2017 fastholdt kommunen, at der var grundlag for påtalen. Af e-mailen fremgår også, at det var undersøgt, hvad forvaltningsdirektøren havde sagt på medarbejderdagen den [dato] 2017. Kommunen anførte, at direktøren havde sagt følgende:

"Kulturændringer er svære/kulturen er så stærk, at vi ikke gør det vi ved virker: ex.

I et område i Afrika registrerede forskere en meget stor børnedødelighed. De undersøgte forholdene i landsbyen og registrerede forskellige forhold. Bl.a. at borgerne ikke kogte vandet.

Man underviste derfor kvinderne i hvorfor det er vigtigt at koge vandet, og man sikrede sig, at de havde redskaber (gryder og brænde), så vandet kunne koges.

Man sikrede sig inden man forlod landsbyen, at kvinderne var helt klar over at kogt vand ville mindske risikoen for at børnedødelighed væsentlig.

Forskerne og hjælpepersonale drog bort fra landsbyen og målte efter en periode på børnedødeligheden, som ikke var faldet. Hvilket undrede dem meget.

De opsøgte atter landsbyen og spurgte nysgerrigt ind til om kvinderne kogte vandet. Kvinderne oplyste, at det gjorde de ikke! Forskerne spurgte: 'Ja men hvorfor dog ikke'. Hvortil kvinderne svarede: 'Det ligger ikke i vores kultur at koge vandet'.

I social- og beskæftigelsesforvaltningen har vi også en brændende platform i form af høj ledighed, pres på økonomien (vi bruger (...) kr. på overførselsindkomster) samt en lav vækst med mange små virksomheder.

Vi ved også hvad der skal til/ 'vi skal koge vandet', men alligevel sker det ikke!"

Med brev af 2. oktober 2017 klagede A til mig på vegne af B over X Kommunes påtale. Af klagen fremgår bl.a. følgende:

"På medarbejderdagen den [dato] 2017 blev hun trukket til side af lederen af Center for (...) og meddelt, at hun på baggrund af opslaget på Facebook var illoyal. Hun fik at vide, at hun ikke skulle møde på arbejde om mandagen den [dato]. B spurgte sin leder, om det ikke var muligt som ansat i X Kommune at forholde sig kritisk til sin arbejdsgiver, hvortil lederen svarede, at hun ikke var ansat, bare studerende. B bad sin leder om at få en opsigelse, hvilket lederen gav udtryk for ikke var nødvendigt, men B holdt dog fast i dette.

...

Den tjenstlige samtale blev afholdt den 13.09.17, hvor hun af lederen for Center for (...) blev beskyldt for at miskreditere sin arbejdsplads og for ikke at have refereret pointen i allegorien. Ledelsen nævnte ikke ved den tjenstlige samtale, at B havde skrevet noget forkert i sit opslag på Facebook.

B er af den opfattelse, at hun på Facebook har udtalt sig som privatperson og har refereret korrekt fra medarbejderdagen. Hun mener heller

ikke, at hun ved udtalelsen har været illoyal over for sin arbejdsgiver, ligesom udtalelsen heller ikke er brud på hendes tavshedspligt og injurierende.

Fagforening A er af den opfattelse, at X Kommune ved tildeling af en påtale til B ønsker at begrænse hendes ytringsfrihed som offentligt ansat.

Efter vores opfattelse har B udtalt sig som privatperson og ytret sig i den offentlige debat, hvor det er legalt at fremsætte personlige meninger og synspunkter, uden at man efterfølgende skal mødes med negative konsekvenser på jobbet. (...)

X Kommune har i påtalen henvist til kommunens råd vedrørende adfærd på de sociale medier. Fagforening A er af den opfattelse, at kommunens råd forsøger at lægge bånd på de ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt.

A har ved mail den 25.09.17 meddelt social- og beskæftigelsesforvaltningen i X Kommune, at vi ville klage til Ombudsmanden over den tildelte advarsel til B.

X Kommunes borgmesterforvaltning har efterfølgende den 25.09.2017 uopfordret sendt en mail til A med en redegørelse om direktørens indlæg på medarbejderdagen den [dato] 17.

Dette indlæg – med X Kommunes opfattelse af forløbet på medarbejderdagen – har ikke på noget tidspunkt været inddraget i kommunens proces, inden der blev truffet afgørelse om tildeling af en påtale til B.

B (...) kan ikke genkende indlægget. Hun er af den opfattelse, at det mere er et sammendrag af direktørens indlæg på medarbejderdagen.

Der ønskes med denne klage ombudsmandens stillingtagen til, om B ikke har ytret sig inden for de gældende rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed.”

Den 30. januar 2018 bad jeg med henvisning til Justitsministeriets vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016 om offentligt ansattes ytringsfrihed X Kommune om en udtalelse om sagen. Jeg bad kommunen om at tage stilling til, hvorfor der efter kommunens opfattelse var tale om en adfærd fra B's side, som kommunen havde ret til og mulighed for at påtale, og hvorfor B's opslag på Facebook efter kommunens opfattelse skabte uklarhed om, hvorvidt hun udtalte sig på egne eller på kommunens vegne.

Jeg bad samtidig X Kommune kommentere det anførte i A's klage af 2. oktober 2017 om, at X Kommunes guidelines for privat brug af sociale medier lægger bånd på de ansattes ytringsfrihed.

X Kommune udtalte på den baggrund bl.a. følgende i brev af 19. februar 2018:

”Det afgørende for tildelingen af påtalen var B's fejlcitering af forvaltningsdirektøren. Der er tale om en åbenbart urigtig citering, som på flere væsentlige punkter tillægger forvaltningsdirektøren en forkert holdning, forvaltningsdirektørens udtalelse fremgår af den bilagte mail af 25. september 2017.

Det må have stået B fuldstændigt klart, at hendes udtalelse og fejlcitering ved brug af citationstegn på Facebook var direkte i strid med forvaltningsdirektørens holdning, og at hun var bevidst om dette ved delingen af opslaget på Facebook.

B har ved sin deling af opslaget på Facebook ikke gjort brug af sin ytringsfrihed til at deltage i den offentlige debat om emnet ledighed i X Kommune, men har videregivet en åbenbart urigtig citering, der er med til at vildlede Facebooks læsere om X Kommunes holdning og håndtering af ledigheden i kommunen. Denne vildledning fremgår da også tydeligt af de kommentarer B's opslag får på Facebook, og som fremgår af det bilagte screenshot af Facebook opslaget.

I relation til spørgsmålet om, hvorvidt der kan herske tvivl om, udtalelsen er på egne eller på kommunens vegne, skal kommunen alene anføre, at der under den tjenstlige samtale var en generel drøftelse af, hvad B, og i øvrigt alle ansatte i kommunen, bør være opmærksom på ved deling af opslag på sociale medier, herunder at man skal være opmærksom på, at et opslag ikke fremstår som fremført på kommunens vegne. I det konkrete tilfælde vurderes det ikke overvejende sandsynligt, at B's Facebook opslag fremstår som en udtalelse på kommunens vegne, hvorfor selve påtalen også alene er givet med henblik på det ovenfor anførte vedrørende fejlcitering. Se den bilagte skriftliggjorte påtale:

'Den måde du bruger anførselstegn på, får dit udsagn til at fremstå som citat, hvilket det jo ikke er – og du refererer heller ikke pointen i allegorien. På den baggrund tildeles du en påtale.'

Afslutningsvis er X Kommune uforstående overfor, hvordan X Kommunes guidelines fremstår som en begrænsning af offentligt ansattes ytringsfrihed. Fagforeningen A skriver i deres klage, at guidelinesne forsøger at lægge bånd på de ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt. Det

skal i den forbindelse nævnes, at guidelinesne på linje med lovgivningen i øvrigt statuerer, at offentligt ansatte er underlagt tavshedspligt, og at denne tavshedspligt i høj grad også gælder for tavshedsbelagte ytringer på sociale medier.

Guidelinesne er ikke et forsøg på at begrænse medarbejdernes ytringsfrihed, men et forsøg på at gøre medarbejdere opmærksom på den eksponering, de kan blive udsat for på sociale medier. Det er samtidig en orientering om, hvor medarbejderne kan søge hjælp, hvis de f.eks. bliver udsat for chikane på de sociale medier. X Kommunes guidelines er ikke tillagt ansættelsesretlige konsekvenser, såfremt de tilsidesættes.”

Med brev af 19. marts 2018 bemærkede A bl.a. følgende til kommunens udtalelse af 19. februar 2018:

”B er ikke enig i, at hun har fejlciteret forvaltningsdirektøren, som på scenen foran en forsamling på godt [antal] medarbejdere til en medarbejderdag, gav udtryk for, at ledigheden i X var [meget høj], og at det var en brændende platform, der kunne sammenlignes med børnedødeligheden i Afrika.

Under hele forvaltningsdirektørens oplæg på medarbejderdagen, blev han ved med at sammenligne problematikken omkring ledigheden i X Kommune og børnedødeligheden i Afrika. Direktøren fortalte, hvordan man havde undersøgt, hvorfor børnedødeligheden i Afrika var så høj, og at man var kommet frem til, at der var fordi det vand de drak, var forurennet. Derfor underviste man mødre og fortalte dem, at de skulle koge vandet før de gav det til deres børn. På trods af dette skete der ikke de store ændringer, børnedødeligheden var stadig høj. Det viste sig, at selvom man havde lavet en stor indsats og gjort meget for at undervise mødre i vigtigheden i at koge vandet og dermed undgå børnedødeligheden, så gjorde de det ikke.

X Kommune har ikke på noget tidspunkt givet udtryk for, at B skulle have fejlciteret forvaltningsdirektøren, men har kun henvist til den måde, som B har brugt anførselstegn på i opslaget på Facebook.

Fagforening A er af den opfattelse, at B ikke har brudt sin tavshedspligt ved at lave opslaget på Facebook, men kun gjort brug af sin ret til at ytre sig, også om forhold/emner, som ens arbejdsgiver ikke ønsker, skal komme frem gennem f. eks. de sociale medier.

X Kommune skriver i deres besvarelse, at kommunens guidelines ikke er tillagt ansættelsesretlige konsekvenser, såfremt de tilsidesættes.

A må konstatere, at der i den konkrete sag, hvor B har fået en påtale, netop i påtalen er henvist til kommunens guidelines. Det vil sige, at kommunens guidelines også er tillagt ansættelsesretslige konsekvenser, selv om det ikke fremgår af guidelines.”

Den 5. april 2018 bemærkede X Kommune bl.a. følgende til A's brev af 19. marts 2018:

”A oplyser, at X Kommune ikke tidligere har henvist til en fejlcitering af forvaltningsdirektøren men alene kommenteret på brugen af citations-tegn. I den forbindelse kan X Kommune oplyse, at der både i påtalen og i den efterfølgende vurdering fra borgmesterforvaltningen er henvist til, at brugen af citationstegn skaber tvivl om, hvorvidt der er tale om en citering af forvaltningsdirektøren, og at det citerede er faktisk forkert. Derfor kan det ikke forstås på anden måde, end at X Kommune konsekvent har været af den opfattelse, at der er tale om en fejlcitering.

X Kommune har på intet tidspunkt anført, at der har været tale om overtrædelse af B's tavshedspligt. Henvisningen til tavshedspligt er alene blevet inddraget i sagen af A ved dennes henvendelse til Ombudsmanden ved skriv af 2. oktober 2017, hvori anføres at X Kommunes guidelines lægger bånd på offentlige medarbejderes tavshedspligt. *'Fagforening A er af den opfattelse, at kommunens råd forsøger at lægge bånd på de ansattes ytringsfrihed og tavshedspligt.'* Dette udsagn er faktisk misvisende, og i X Kommunes svar til Ombudsmanden af 30. januar 2018, forsøgte alene at oplyse, at tavshedspligt er en lovbestemt begrænsning af medarbejderes ytringer, som X Kommune hverken kan udvide eller lægge bånd på. Dette forhold er dog uden nogen betydning for den aktuelle sag.

Afslutningsvis vil X Kommune fastholde, at tilsidesættelse af kommunens guidelines ikke i sig selv medfører ansættelsesretlige sanktioner, da der netop er tale om råd og vejledning til medarbejderne.”

I brev af 7. maj 2018 fremførte A følgende yderligere bemærkninger til sagen:

”Fagforening A er fortsat af den opfattelse, at X Kommune ved tildeling af påtalen forsøger at begrænse B's ytringsfrihed.

Der blev ved den tjenstlige samtale henvist til X Kommunes guidelines (råd vedrørende adfærd på de sociale medier), ligesom der også i selve påtalen er henvist til kommunens guidelines. Vi må derfor i den konkrete sag fastholde, at X Kommunes guidelines bliver tillagt muligheden for ansættelsesretslige konsekvenser, selvom det ikke fremgår af guidelines.

Der henvises i X Kommunes svar af 05.04.2017 [rettelig 2018; min tilfø-
jelse] til borgmesterforvaltningens efterfølgende vurdering af
19.09.2017. Denne vurdering er først fremkommet efter B har fået tildelt
påtalen. X Kommune har hverken i referatet fra den tjenstlige samtale
eller i selve påtalen anført, at der har været tale om en fejlcitering, men
henvist til, at der kunne være uklarhed om B udtalte sig på egne vegne
eller på myndighedens vegne, da hun i opslaget på facebook har henvist
til medarbejderdagen.”