



2017-1

## Grov kommentar overskred grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed – loyalitetligt ikke relevant

*En seniorjobber i en kommune skrev nogle kommentarer på Facebook til en artikel om fratrædelsesgodtgørelser til kommunaldirektører. I en af kommentarerne beskrev seniorjobberen bl.a. kommunens direktør som "en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence".*

*Kommunen gav herefter seniorjobberen en advarsel.*

*Ombudsmanden mente, at udtalelsen om kommunaldirektøren var urimelig grov og overskred grænserne for den ansattes ytringsfrihed. I den forbindelse lagde ombudsmanden vægt på, at udtalelsen vedrørte kommunaldirektøren som person, og at den måtte forstås som en beskyldning mod kommunaldirektøren for i ikke uvæsentligt omfang at benytte sig af usandheder. Ombudsmanden fandt, at en sådan beskyldning – i det omfang, den ikke nærmere blev dokumenteret eller sandsynliggjort – måtte anses for meget grov.*

*Efter ombudsmandens opfattelse var det dog meget uheldigt, at kommunen – i hvert fald frem til ombudsmanden bad om en udtalelse i sagen – alene syntes at have behandlet og vurderet sagen som et spørgsmål om, hvorvidt seniorjobberens udtalelser var loyale over for kommunen, og ikke som et spørgsmål om, hvorvidt udtalelserne overskred de udtrykkelige begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed. Efter ombudsmandens opfattelse kunne kommunens håndtering af sagen efterlade tvivl om, hvorvidt kommunen havde behandlet sagen på grundlag af en korrekt forståelse af gældende ret.*

*Ombudsmanden var desuden uenig med kommunen i, at det havde betydning, at seniorjobberen ikke havde præciseret, at kommentarerne på Facebook blev fremsat af ham som privatperson.*

*Ombudsmanden fandt det herefter rigtigst, at kommunen fik lejlighed til – på et korrekt retligt grundlag – at forholde sig til, om advarslen burde opretholdes, og – i så fald – til den nærmere formulering af advarslen. På den baggrund henstillede ombudsmanden til kommunen at genoverveje sagen.*

(Sag nr. 16/02693)

11. januar 2017

Ansættelses- og  
arbejdsret

9.9

Menneskerettigheder

1.5

Statsforfatningsret

3.2

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til seniorjobberen), efterfulgt af en sagsfremstilling.

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

A: seniorjobberen

B: en ledende HR-medarbejder i kommunen

X Kommune

### Ombudsmandens udtalelse

Sagen drejer sig om en advarsel, som X Kommune gav dig den 28. april 2016. Baggrunden for advarslen var din sprogbrug i nogle kommentarer om kommunaldirektøren, som du havde opslået på Facebook henholdsvis den 1. og 16. februar 2016.

Din kommentar den 1. februar 2016 var knyttet til en artikel fra [www.fyens.dk](http://www.fyens.dk) med overskriften: "Mistet tillid: Langeland fyrer kommunaldirektør".

I dit opslag på din Facebookside skrev du: "UPS – måske er der brug for skifte mange andre steder. Guldborgsund har også netop fået mulighed for at skifte – og så er der Slagelse, som også lige har givet kommunaldirektøren sparket. Ideen er til fri afbenyttelse, hvis nogen kan bruge det".

Dine kommentarer den 16. februar 2016 var knyttet til en artikel fra [www.folke-tidende.dk](http://www.folke-tidende.dk) med overskriften: "Får formue i fratrædelse og beholder jobbet".

Artiklen drejede sig om åremålsansatte kommunaldirektører med ret til fratrædelsesgodtgørelse, selvom de fortsatte i stillingen. Det fremgik af artiklen, at kommunaldirektøren i X Kommune som følge af sin åremålsansættelse i 2012 havde fået mere end en halv million kroner i fratrædelsesgodtgørelse, selvom han var fortsat i stillingen som kommunaldirektør.

I dit opslag på din Facebookside skrev du: "Nu må idiotien da snart stoppe. 547.481 kr. til en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence.... Og så genansætte ham... Hvad sker der lige...".

Samme dag kommenterede du også artiklen i Facebookgruppen "(...)". På denne Facebookside skrev du: "Jeg synes jo det er rystende, hvad man har kunnet læse på folketidende.dk om kommunens kommunaldirektør", "Det her er blot et hjørne", "De 547.000 kr. er det mindste. Næh – alt det andet han laver eller ikke laver koster mange, mange millioner...".

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

X Kommune vurderede, at din sprogbrug i kommentarerne var uacceptabel, og opfattede den som illoyal adfærd fra din side. X Kommune skrev i advarslen, at kommunen forventede, at du fremover udviste en loyal adfærd og en anerkendende tilgang i relation til dine samarbejdsparter i og uden for X Kommune, herunder borgere, kolleger og kommunens ledelse.

Du mener derimod, at advarslen er en krænkelse af din ytringsfrihed.

### 1. 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:

”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. (...)

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat ytrer sig på egne vegne.

...

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

...

### 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.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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.

## 2. X Kommunes synspunkter

X Kommune har henvist til, at det er et almindeligt ansættelsesretligt princip, at offentligt ansatte har pligt til både internt og eksternt at udvise loyalitet over for arbejdsgiveren.

Under den tjenstlige samtale, der førte til advarslen, tilkendegav kommunen, at sagen grundlæggende handlede om ordentlig opførsel, og at du skulle ”skru ned for [d]in retorik i de sammenhænge, hvor der forventes en loyal adfærd”. Kommunen tilkendegav også, at man som ansat bør tænke over, om det, man skriver på de sociale medier, vil kunne blive opfattet som illoyal adfærd, og at det følger af, at den ansatte får løn for sit arbejde, at den ansatte også har pligt til at udvise loyal adfærd over for arbejdsgiveren.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

X Kommune fremhævede under samtalen din anvendelse af ordet "idioti" og beskrivelsen "en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence" i forhold til kommunaldirektøren. Kommunen præciserede, at det var din "tone og retorik", som kommunen fandt uacceptabel, og at de konkrete kommentarer blev opfattet som illoyal adfærd over for arbejdspladsen.

I sit brev af 6. juni 2016 skrev kommunen også, at den vurderede, at dine kommentarer havde karakter af egentlig illoyal adfærd over for X Kommune som arbejdsgiver og dennes ledelse.

X Kommune har henvist til, at arbejdsgiveren ved vurderingen af, om en ansats konkrete adfærd kan opfattes som illoyal, også kan inddrage decorumkravet. Begrebet decorum gælder for alle ansatte og retter sig mod de ansattes opførsel, som bl.a. efter kommunens opfattelse ikke må indebære risiko for skadevirkning for arbejdsgiverens renommé.

I udtalelsen til mig af 19. august 2016 har X Kommune også henvist til det almindelige ansættelsesretlige princip om ansattes loyalitetspligt. Derudover har X Kommune i udtalelsen præciseret, at kommunen har vurderet, at dine kommentarer på Facebook kan opfattes "som negativ omtale af kommunen som organisation i **urimelig grov form** i vejledningens forstand", og at kommentarerne derfor med rimelighed kan give kommunen anledning til at sætte spørgsmålstegn ved din loyalitet.

X Kommune har under sagens forløb også givet udtryk for, at det havde betydning, at du i dine kommentarer på Facebook ikke præciserede, hvorvidt du ytrede dig som privatperson, når det var din arbejdsgivers forhold, som blev debatteret.

Endelig har X Kommune vurderet, at det var en proportional reaktion at give dig en advarsel. Kommunen har lagt vægt på, at du den 8. december 2014 også fik en advarsel for at have anvendt en uacceptabel retorik i din korrespondance med HR-chefen og kommunaldirektøren om forhold vedrørende din ansættelse.

### 3. Min vurdering

#### 3.1. Om dine kommentarer på Facebook blev fremsat på egne vegne

Efter min opfattelse kan der ikke være tvivl om, at dine kommentarer om kommunaldirektøren på Facebook blev fremsat af dig som privatperson, og jeg kan ikke se, hvordan offentligheden skulle kunne få den opfattelse, at dine kommentarer var udtryk for X Kommunes synspunkter.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

For det første taler karakteren og indholdet af dine udtalelser efter min opfattelse klart imod, at udtalelserne kunne opfattes som udtryk for X Kommunes synspunkter om kommunaldirektøren.

Derudover vedrørte artiklerne og dine kommentarer til artiklerne ikke forhold, som du beskæftigede dig med eller havde beskæftiget dig med i dit seniorjob i X Kommune, ligesom dine kommentarer ikke indeholdt nogen oplysninger om dit ansættelsesforhold i X Kommune.

Der var således efter min opfattelse intet ved dine udtalelser, der kunne give læserne det indtryk, at det, som du skrev om kommunaldirektøren, var udtryk for X Kommunes synspunkter.

Jeg er derfor uenig med X Kommune i, at det havde betydning, at du ikke havde præciseret, at dine kommentarer på Facebook blev fremsat som privatperson.

### **3.2. Om dine kommentarer på Facebook lå inden for rammerne af ytringsfriheden**

3.2.1. Som det fremgår af Justitsministeriets vejledning (se nærmere ovenfor under pkt. 1), falder det uden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed, hvis den ansatte ytrer sig "i en urimelig grov form om sin arbejdsplads".

Spørgsmålet om, hvornår en ytring er så urimelig grov, at den falder uden for rammerne af offentligt ansattes ytringsfrihed, har været fremme i flere sager, som ombudsmanden tidligere har behandlet. Jeg har i det følgende beskrevet nogle af sagerne:

I en ældre sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1969, side 35, havde Statens Åndssvageforsorg afskediget en omsorgselev, som fra en talerstol i overværelse af lærere og elever havde kaldt bestyrelsen for "en møgbunke, der burde skiftes ud".

Ombudsmanden mente, at vendingen var "æresfornærmende", og at udtalelsen måtte "anses for at være af en sådan karakter, at det, når det ikke omgående og uforbeholdent beklagedes, måtte give bestyrelsen fornødent grundlag for en kraftig reaktion". Ombudsmanden fandt herefter ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afskedigelsen.

I en anden sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, side 200, og offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside, havde en langtidsledig kvinde fået midlertidig ansættelse i en kommune. Da kvinden havde problemer med at få institutionsplads til sit ældste barn, beskyldte hun i et indlæg i en avis kommunen for falsk reklame med hensyn til børnepassningstilbud.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herefter afskedigede kommunen kvinden. Efterfølgende oplyste kommunen over for ombudsmanden, at kvindens udtalelser til avisen ikke var indgået i beslutningen om at afskedige hende. Ombudsmanden udtalte, at der ingen tvivl var om, at kvindens ytringer ikke stred mod hendes pligter som følge af ansættelsesforholdet, og at det ville have været klart ulovligt, hvis kommunen havde afskediget kvinden alene på grund af udtalelserne til avisen.

I en tredje sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, side 128, og offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside, skrev en chef for en skole under redningsberedskabet et debatindlæg, som indeholdt en række kritiske kommentarer til organiseringen af forsvaret og regeringens planer for terrorberedskabet.

Han skrev bl.a., at "[k]ejsere, konger og statsministre har til alle tider fået forfængelige tanker, og tidens undersåtter har gang på gang måbende undret sig over formidable, uspiselige og på alle måder ubrugelige monumenter (...) Det store illusionsnummer har bidt sig fast (...) mængden af papir og ord er nu så enorm, at det nærmest vil være umuligt for borgerne at gennemskue, at det hele bygger på et fordrejet og forkert grundlag". Indlæggets overskrift var "Fremtidens nye totalforsvar – eller kejserens nye klæder".

Ombudsmanden mente, at der var tale om lovlige ytringer.

Jeg har også været inde på problemstillingen i en nyere sag, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2016-37.

Denne sag drejede sig om en gymnasielærer, der i en e-mail til Folketingets Finansudvalg kritiserede sin ledelse for dens økonomiske dispositioner i forbindelse med et allerede påbegyndt skolebyggeri. Kritikken blev fremsat over for Finansudvalget, dagen før udvalget skulle vedtage en ekstraordinær bevilling til byggeriet. Læreren kaldte bl.a. skolen for en "synkende skude" og skrev, at han håbede, at Finansudvalget – hvis bevillingen blev vedtaget – ville afskedige ledelsen. Som følge af e-mailen blev læreren afskediget.

Jeg udtalte, at jeg ikke mente, at lærerens tilkendegivelser eller sprogbrug havde et indhold eller en grovhed af en sådan karakter, at e-mailen af den grund overskred rammerne for hans ytringsfrihed.

Jeg bemærkede i den forbindelse, at offentligt ansatte også – på lige fod med andre borgere – må kunne udtrykke sig i f.eks. skarpe eller polemiske vendinger, når blot ikke ytringerne derved bliver åbenbart urigtige eller urimelig grove. Jeg bemærkede også, at en offentlig arbejdsgiver må tåle, at dens ansatte – lige så vel som andre (kritiske) borgere – bidrager til debatten, også selvom de ansatte fremsætter deres synspunkter på et tidspunkt, som må opfattes

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

som ubelejligt for myndighedens ledelse, eller på en måde, der eventuelt vil kunne få indflydelse på politiske beslutninger af betydning for myndighedens fremtidige forhold.

Efter min opfattelse lå lærerens e-mail klart inden for rammerne af det, som en offentlig arbejdsgiver må acceptere fra sine ansatte, og jeg fandt på den baggrund afskedigelsen særdeles kritisabel.

3.2.2. Som det fremgår af de beskrevne sager, vil det altid afhænge af en konkret og samlet vurdering af de nærmere omstændigheder i sagen, om en ytring er urimelig grov.

Ved denne vurdering spiller ikke blot ytringens ordlyd og meningsindhold ind, men f.eks. også den kontekst, som ytringen er fremsat i. Se til illustration f.eks. også Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 2016.3777.

Ved sin behandling af konkrete sager har ombudsmanden tidligere udtalt, at kravet om, at den ansatte ikke må udtrykke sig urimelig groft, f.eks. indebærer, at den ansatte ikke må benytte vendinger, der i urimelig grad er udskældende, hånende eller latterliggørende over for arbejdsgiveren. Det samme gælder vendinger, der i urimelig grad er fornærmende eller udtryk for ringeagtstytringer over for arbejdsgiveren. Derimod vil den ansatte i almindelighed ikke være afskåret fra at anvende satire, sarkasme eller polemiske vendinger. Se f.eks. sagen fra Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, side 128 (side 139), og sag nr. 2011 20-3 fra Folketingets Ombudsmands beretning for 2011 (side 6), som begge også er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

3.2.3. Under den tjenstlige samtale den 13. april 2016 fremhævede X Kommune to formuleringer, som kommunen fandt uacceptable (og illoyale). Det drejede sig om din anvendelse af ordet "idioti" og beskrivelsen "en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence" i forhold til kommunaldirektøren.

Jeg går ud fra, at det særligt var disse formuleringer, som var afgørende for, at X Kommune traf afgørelse om at give dig en advarsel, og jeg har derfor koncentreret mig om den kommentar, hvori disse formuleringer indgik.

Kommentaren – som du skrev på din Facebookside den 16. februar 2016 i tilknytning til artiklen om kommunaldirektørens fratrædelsesgodtgørelse – havde i sin helhed følgende ordlyd: "Nu må idiotien da snart stoppe. 547.481 kr. til en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence.... Og så genansætte ham... Hvad sker der lige...".



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Med udtalelsen beskrev du kommunaldirektøren som "en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence". Kommentaren vedrørte således kommunaldirektøren som person.

Efter min opfattelse må din udtalelse naturligt forstås som en beskyldning mod kommunaldirektøren for i ikke uvæsentligt omfang at benytte sig af usandheder. Jeg finder, at en sådan beskyldning – i det omfang, den ikke nærmere dokumenteres eller sandsynliggøres – må anses for meget grov.

I forbindelse med din udtalelse pegede du ikke på forhold, som kunne underbygge din beskyldning, og sådanne forhold kunne heller ikke udledes af den artikel, som var konteksten for din udtalelse. Du har endvidere ikke under det senere sagsforløb peget på noget, der kunne begrunde beskyldningen.

På den baggrund mener jeg, at din udtalelse om kommunaldirektøren på din Facebookside den 16. februar 2016 var urimelig grov og overskred grænserne for din ytringsfrihed.

Særligt om ordet "idioti" bemærker jeg, at anvendelse af et sådant udtryk om selve den ordning, at en kommunaldirektør kan modtage fratrædelsesgodtgørelse i forbindelse med genansættelse, i almindelighed næppe vil kunne anses for at ligge uden for rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed (at være urimelig grov).

I den foreliggende sag må din anvendelse af udtrykket imidlertid forstås som knyttet til din karakteristik af kommunaldirektøren, således at det er anvendelse af ordningen i forhold til en kommunaldirektør, der "ikke har sandhed som sin største spidskompetence", som du betegner som "idioti". Jeg finder derfor, at de to udtryk ikke i den foreliggende sag kan adskilles fra hinanden.

3.2.4. På den anførte baggrund kan jeg ikke kritisere, at X Kommune ved sin afgørelse lagde til grund, at din udtalelse om kommunaldirektøren overskred grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

### **3.3. Særligt om X Kommunes anvendelse af begrebet "illoyalitet"**

3.3.1. Jeg har hæftet mig ved, at X Kommune under sagen behandlede og vurderede dine udtalelser som et spørgsmål om din loyalitet over for kommunen.

Dette fremgår både af X Kommunes referat fra den tjenstlige samtale den 13. april 2016 og af kommunens uddybende svar til dig af 6. juni 2016.

Således tilkendegav kommunen ifølge referatet fra den tjenstlige samtale bl.a., at du skulle "skrue ned for [d]in retorik i de sammenhænge, hvor der forventes en loyal adfærd". Kommunen tilkendegav også, at man som ansat bør

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

tænke over, om det, man skriver på de sociale medier, vil kunne blive opfattet som illoyal adfærd, og at det følger af, at den ansatte får løn for sit arbejde, at den ansatte også har pligt til at udvise loyal adfærd over for arbejdsgiveren.

Ifølge referatet oplyste kommunen også, at kommunen – uanset at du havde ret til at udtale dig om f.eks. dine politiske holdninger – havde ret til at anfægte illoyal adfærd.

Det er først i udtalelsen til mig, at X Kommune har givet udtryk for, at kommunen har vurderet dine kommentarer særligt i lyset af de begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, der fremgår af Justitsministeriets vejledning.

3.3.2. Som det er understreget i Justitsministeriets vejledning, kan der ikke – heller ikke under henvisning til loyalitetsforpligtelsen mellem en ansat og dens arbejdsplads – pålægges offentligt ansatte andre begrænsninger i deres ytringsfrihed end dem, der er beskrevet i vejledningen (se nærmere under pkt. 1).

En myndighed, der overvejer, om der er grundlag for at reagere over for en ansats offentlige ytringer, skal derfor alene vurdere, om ytringerne overskrider de udtrykkelige begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed – f.eks. om ytringen er urimelig grov. Gældende ret åbner således ikke mulighed for herudover at inddrage betragtninger om illoyalitet, og en sådan inddragelse vil formentlig let kunne føre til en forkert bedømmelse af lovlige ytringer.

På den baggrund er det efter min opfattelse meget uheldigt, at X Kommune – i hvert fald frem til jeg bad om en udtalelse – alene synes at have behandlet og vurderet sagen som et spørgsmål om, hvorvidt dine udtalelser var "loyale" over for kommunen, og ikke som et spørgsmål om, hvorvidt dine udtalelser overskred de udtrykkelige begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Efter min opfattelse kan kommunens håndtering af sagen efterlade tvivl om, hvorvidt kommunen har behandlet din sag på grundlag af en korrekt forståelse af gældende ret. Men det ændrer ikke ved, at du – af de grunde, der er nævnt i pkt. 3.2.3 ovenfor – med dine beskyldninger mod kommunaldirektøren overskred grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

### 3.4. Konklusion

Efter min opfattelse var din kommentar om kommunaldirektøren på din Facebookside den 16. februar 2016 urimelig grov. Den overskred derfor grænserne for din ytringsfrihed som offentligt ansat.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg er samtidig uenig med X Kommune i, at det havde betydning, at du ikke havde præciseret, at dine kommentarer på Facebook blev fremsat som privatperson.

Derudover er det efter min opfattelse meget uheldigt, at X Kommune – i hvert fald frem til jeg bad om en udtalelse i sagen – alene behandlede og vurderede sagen som et spørgsmål om, hvorvidt dine udtalelser var "loyale" over for kommunen. Dette kan som anført efter min opfattelse efterlade tvivl om, hvorvidt kommunen har behandlet din sag på grundlag af en korrekt forståelse af gældende ret.

Jeg finder det herefter rigtigst, at X Kommune får lejlighed til over for dig – på et korrekt retligt grundlag – at forholde sig til, om den meddelte advarsel bør opretholdes. Hvis kommunen mener, at advarslen bør opretholdes, får kommunen samtidig lejlighed til at forholde sig til den nærmere formulering af reaktionen. Med henblik på dette har jeg henstillet til kommunen at genoverveje sagen.

Jeg har bedt X Kommune om – inden to måneder fra datoen på dette brev – at orientere mig om sagens resultat.

Jeg lægger en nyhed om sagen på min hjemmeside.

### Sagsfremstilling

Du blev pr. 1. juni 2013 ansat i X Kommune i et seniorjob.

Den 8. december 2014 meddelte X Kommune dig en advarsel for den "uacceptable retorik", som du havde anvendt i tre e-mails til henholdsvis HR-chefen og kommunaldirektøren. Kommunen skrev, at den forventede, at du fremover udviste en anerkendende tilgang i relation til dine samarbejdspartnere i og uden for X Kommune, herunder borgere, kollegaer og kommunens ledelse.

Kommunen skrev også, at det kunne få ansættelsesretlige konsekvenser, herunder afsked, hvis ikke du levede op til kommunens forventninger.

Den 1. og 16. februar 2016 opslug du nogle kommentarer på Facebook.

Din kommentar den 1. februar 2016 var knyttet til en artikel fra [www.fyens.dk](http://www.fyens.dk) med overskriften: "Mistet tillid: Langeland fyrer kommunaldirektør".

I dit opslag på din Facebookside skrev du: "UPS – måske er der brug for skifte mange andre steder. Guldborgsund har også netop fået mulighed for at skifte – og så er der Slagelse, som også lige har givet kommunaldirektøren sparket. Ideen er til fri afbenyttelse, hvis nogen kan bruge det".

Din kommentar den 16. februar 2016 var knyttet til en artikel fra [www.folketidende.dk](http://www.folketidende.dk) med overskriften: "Får formue i fratrædelse og beholder jobbet".

Artiklen drejede sig om åremålsansatte kommunaldirektører med ret til fratrædelsesgodtgørelse, selvom de fortsatte i stillingen. Det fremgik af artiklen, at kommunaldirektøren i X Kommune som følge af sin åremålsansættelse i 2012 havde fået mere end en halv million kroner i fratrædelsesgodtgørelse, selvom han var fortsat i stillingen som kommunaldirektør.

I dit opslag på din Facebookside skrev du: "Nu må idiotien da snart stoppe. 547.481 kr. til en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence.... Og så genansætte ham... Hvad sker der lige...".

Jeg har i øvrigt forstået oplysningerne sådan, at du samme dag også kommenterede artiklen i Facebookgruppen "(...)". På denne Facebookside skrev du: "Jeg synes jo det er rystende, hvad man har kunnet læse på folketidende.dk om kommunens kommunaldirektør", "Det her et blot et hjørne", "De 547.000 kr. er det mindste. Næh – alt det andet han laver eller ikke laver koster mange, mange millioner...".

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Du blev herefter i et brev af 6. april 2016 indkaldt til en tjenstlig samtale den 13. april 2016. Ved samtalen skulle dine kommentarer på Facebook henholdsvis den 1. og 16. februar 2016 samt forventningerne til det fremtidige samarbejde drøftes.

Den 19. april 2016 fik du tilsendt referatet fra den tjenstlige samtale den 13. april 2016 samt partshøring om, at X Kommune påtænkte at give dig en advarsel.

Af referatet fremgår bl.a. følgende:

"A oplyste, at han anser samtalen for et forsøg på at begrænse hans ytringsfrihed, og hvis kommunaldirektøren har et problem med A's kommentarer, kan han jo vælge at anlægge en civil retssag om injurier. A har intet at gøre med kommunaldirektøren til daglig, og ser ingen forskel i, hvorvidt det er kommunaldirektøren eller f.eks. formanden for Ældrerådet, som han udtaler sig om.

B henviste til X Kommunes *politik for brugen af sociale medier*, som giver en række gode råd og opfordrer medarbejderne til at reflektere over brugen af sociale medier. A oplyste, at han ikke er bekendt med politikken.

B oplyste, at politikken findes på kommunens intra – i lighed med de øvrige personalepolitikker. Kommunens ansatte er omfattet af personalepolitikkerne, og den enkelte ansatte er forpligtet til at holde sig orienteret om disse.

B henviste til politikkens passus om at *det er vigtigt fx at være opmærksom på, at man også i privatsfæren af omverdenen vil blive opfattet som medarbejder i X Kommune, og dermed kan der være behov for opmærksomhed omkring at opretholde en professionel relation til borgere, kolleger, leder og evt. medarbejdere.*

I relation til kommunaldirektøren anvender A konkret ord som *idioti* og beskrivelser som *en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence*. B præciserede, at det er A's tone og retorik, som ledelsen finder uacceptabel og de konkrete kommentarer opfattes som illoyal adfærd overfor arbejdspladsen.

B oplyste endvidere, at ovennævnte politik opfordrer medarbejderne til at anvende deres sunde fornuft og en professionel tilgang i deres færden på de sociale medier. Udadtill fremstår man som medarbejder i X Kommune, og derfor bør man overveje sin retorik i forhold til fortsat at blive opfattet som en loyal medarbejder. B udleverede et eksemplar af politikken til A.

A henviste til, at kommentarerne er skrevet i hans fritid og kun er et udtryk for hans personlige meninger. Det er A's opfattelse, at så længe det er skrevet i privat regi, kan han skrive, hvad han vil, når blot han samtidig vil stå til ansvar for det. A kan ikke forstå, hvorfor kommunaldirektøren ikke blot har sendt ham en mail og påtalt kommentarerne, og A stiller spørgsmålstegn ved, hvor mange af kommunens ansatte, der har læst *politik for brugen af sociale medier*.

B henviste til, at kommunaldirektøren naturligt uddelegerer opgaver, og HR varetager i samarbejde med lederne bl.a. de personalejuridiske opgaver i relation til kommunens ansatte.

B oplyste, at A har lov til at udtale sig om f.eks. sine politiske holdninger og andre emner – som følge af, at han i sit daglige arbejde befinder sig langt fra det niveau, hvor de overordnede beslutninger i kommunen træffes. Alligevel har X Kommune lov at anfægte illoyal adfærd i fritiden – i og med loyalitetsforpligtelsen gælder såvel i som udenfor arbejdstiden.

B præciserede, at det stadig handler om A's retorik – og måden vi taler til og om hinanden på. Det var samme forhold der blev påtalt overfor A ved samtalen i november 2014, hvor han efterfølgende fik en advarsel. Grundlæggende handler det om at opføre sig ordentligt og at A skal *skrue ned* for sin retorik i de sammenhænge, hvor der forventes en loyal adfærd.

Det forventes, at man som ansat bruger sin sunde fornuft, og reflekterer over, hvilke signaler man sender, når man f.eks. opslår kommentarer på de sociale medier. Alle ansatte er en del af organisationen X Kommune, og som ansat bør man derfor tænke over, om det man skriver, vil kunne blive opfattet som illoyal adfærd. Som ansat får man løn for sit arbejde, og med det følger også en pligt til at udvise loyal adfærd overfor arbejdsgiveren.”

Det fremgik afslutningsvis af referatet, at X Kommune på grund af retorikken i dine kommentarer om kommunaldirektøren på Facebook påtænkte at give dig en advarsel. X Kommune bad om dine bemærkninger til referatet og til den påtænkte advarsel.

I en e-mail af 26. april 2016 til X Kommune skrev du, at du fortsat mente, at en eventuel advarsel til dig for dine kommentarer på Facebook var en krænkelse af din ytringsfrihed.

X Kommune sendte dig herefter den 28. april 2016 et brev om, at du fik en advarsel. X Kommune skrev bl.a. følgende:

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

"I brev af 19. april 2016 meddelte vi dig, at X Kommune påtænkte at give dig en advarsel.

Baggrunden herfor er din retorik i vedlagte kommentarer, som du har opslået på Facebook henholdsvis den 1. februar 2016 og den 16. februar 2016 – begge omhandlende kommunaldirektøren.

X Kommune finder retorikken i kommentarerne uacceptabel og opfatter den som illoyal adfærd fra din side.

...

X Kommune forventer, at du fremover udviser en loyal adfærd og en anerkendende tilgang i relation til dine samarbejdsparter i og udenfor X Kommune, herunder borgere, kolleger og kommunens ledelse.

I modsat fald kan dette få ansættelsesretlige konsekvenser, herunder afsked. Advarslen vil forblive aktiv i din personalesag i den tid, du er ansat i X Kommune."

Den 7. maj 2016 klagede du til mig. Du mente både, at din advarsel og kommunens politik om de ansattes brug af sociale medier var i strid med de regler og principper, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Den 17. maj 2016 sendte jeg din klage videre til X Kommune, så kommunen kunne svare dig uddybende på din klage.

Den 18. maj 2016 videresendte jeg nogle yderligere bilag, som du havde sendt mig, til kommunen til brug for kommunens besvarelse af din klage.

På baggrund af mine breve af 17. og 18. maj 2016 til X Kommune skrev kommunen den 6. juni 2016 bl.a. følgende til dig:

"Det følger af Justitsministeriets vejledning nr. 87 af 14. september 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed, at der gælder få begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, idet man ikke må ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger, fremkomme med æreskrænkende udtalelser, og ytre sig i urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold indenfor eget arbejdsområde.

Det følger endvidere af vejledningen, at man som offentligt ansat på egne vegne kan deltage i den offentlige debat, men såfremt der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for an-

sættelsesmyndighedens synspunkter, skal man præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Som nævnt i samtalen den 13. april 2016 består der i et ansættelsesforhold en loyalitetspligt, som er et ulovbestemt og almindeligt ansættelsesretligt princip, der for den ansatte medfører en pligt til såvel internt som eksternt at udvise loyalitet over for arbejdsgiveren, så længe ansættelsesforholdet består og i visse tilfælde en periode efter.

I vurderingen af, hvorvidt en ansats konkrete adfærd kan opfattes som illoyal, skelnes udover loyalitetspligten også til de krav, man som arbejdsgiver kan stille til sine ansatte. Begrebet decorumkrav eller værdighedskravet, som har sit ophav i tjenestemandsretten, gælder for alle ansatte, og retter sig mod de ansattes opførsel, som bl.a. ikke må indebære risiko for skadevirkning for arbejdsgiverens renommé m.v.

Det er X Kommunes vurdering, at dine kommentarer på Facebook kan opfattes som negativ omtale af kommunen som organisation, og det er vores opfattelse, at kommentarerne med rimelighed kan give kommunen anledning til at sætte spørgsmålstegn ved din loyalitet.

Det er endvidere kommunens opfattelse, at dine kommentarer udtrykker tydelig mistillid fra din side til din arbejdsgivers ledelse, og at kommentarerne har karakter af egentlig illoyal adfærd overfor X Kommune som arbejdsgiver og dennes ledelse.

I vurderingen af adfærden indgår ligeledes dine kommentarers synlighedsgrad i forhold til offentligheden, og din manglende præcisering i kommentarerne om, hvorvidt du ytrer dig som privatperson, når det, som i disse tilfælde, var din arbejdsgivers forhold, som blev debatteret.

X Kommune traf som bekendt beslutning om at give dig en advarsel, jf. brev af 28. april 2016. I kommunens vurdering af grundlaget for at træffe denne beslutning indgik endvidere det forhold, at du tidligere i dit ansættelsesforhold, jf. brev af 8. december 2014, ligeledes modtog en advarsel med baggrund i din retorik i mails fremsendt til kommunens ledelse – en retorik, hvis karakter efter kommunens opfattelse er sammenlignelig med din retorik i den aktuelle sag, og som kommunen ligeledes fandt uacceptabel.

I din henvendelse til ombudsmanden klager du endvidere over kommunens *Politik for brugen af sociale medier*, idet du mener denne er i strid med de regler og principper, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed. Konkret er det jf. din klage din opfattelse, at kommunen via politikken 'truer medarbejderne til at tie eller risikere advarsel om firing'.



## BILAG – SAGSFREMSTILLING

X Kommune må fuldstændigt afvise din påstand, i det politikken er udarbejdet som en række gode råd til medarbejderne i relation til brugen af de sociale medier. Udgangspunktet er jf. politikken, at X Kommune har tillid til medarbejdernes dømmekraft ved brugen af sociale medier, og at politikken formål er at bidrage til medarbejdernes refleksion og opmærksomhed i forhold til brugen af sociale medier – særligt hvor brugen tilsigtet eller utilsigtet kan få et arbejdsmæssigt aspekt.”

Den 9. juni 2016 klagede du igen til mig.

I klagen anførte du bl.a., at du var uenig i kommunens fortolkning af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed (vejledning nr. 87 af 14. september 2006). Du henviste til vejledningens afsnit om, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed end de begrænsninger, der i øvrigt fremgår af vejledningen.

Du mente desuden ikke, at der kunne være tvivl om, at du havde fremsat kommentarerne på Facebook som privatperson.

Den 28. juni 2016 bad jeg X Kommune om en udtalelse om advarslen af 28. april 2016.

Jeg bad – med henvisning til Justitsministeriets vejledning nr. 87 af 14. september 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder til dine klagepunkter, som var gengivet i samme brev – om, at X Kommune i sin udtalelse til mig kom ind på, om begrundelsen for advarslen til dig og kommunens efterfølgende bemærkninger til advarslen bl.a. i brev af 6. juni 2016 var i overensstemmelse med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

X Kommune kom med en udtalelse i sagen den 19. august 2016. I udtalelsen beskrev kommunen dele af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed (vejledning nr. 87 af 14. september 2006). Derudover udtalte kommunen følgende om sagen:

”Det er kommunens opfattelse at, der i et ansættelsesforhold består en loyalitetspligt, som er et ulovbestemt og almindeligt ansættelsesretligt princip, der for den ansatte medfører en pligt til såvel internt som eksternt at udvise loyalitet over for arbejdsgiveren, så længe ansættelsesforholdet består og i visse tilfælde en periode efter.

I vurderingen af, hvorvidt en ansats konkrete adfærd kan opfattes som illoyal, skelnes udover loyalitetspligten også til de krav, man som arbejdsgiver kan stille til sine ansatte. Begrebet decorumkrav eller værdigheds-

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

kravet, som har sit ophav i tjenestemand retten, gælder for alle ansatte, og retter sig mod de ansattes opførsel, som bl.a. ikke må indebære risiko for skadevirkning for arbejdsgiverens renommé m.v.

Det er X Kommunes vurdering, at A's kommentarer på Facebook kan opfattes som negativ omtale af kommunen som organisation i **urimelig grov form** i vejledningens forstand, og det er derfor kommunens opfattelse, at kommentarerne med rimelighed kan give kommunen anledning til at sætte spørgsmålstejn ved A's loyalitet.

Når disse spørgsmålstejn ses i sammenhæng med tidligere udstedt advarsel begrundet i grov retorik, er det kommunens vurdering, at en tjenstlig advarsel er proportional.”

Den 8. september 2016 sendte du mig dine bemærkninger til X Kommunes udtalelse i sagen.

Du fastholdt i den forbindelse, at dine kommentarer var fremsat som privatperson, og at de intet havde at gøre med din ansættelse i kommunen. Du afviste desuden, at dine kommentarer havde haft en urimelig grov form.

Derudover henviste du til, at kommunen ikke havde påvist, at kommentarerne var forkerte, og at det var dårlig stil, at en kommunaldirektør ikke kunne tåle kritik. Endelig henviste du til, at du havde fået at vide, at der var en del andre ansatte i X Kommune, som ligesom du var blevet truet til tavshed, hvilket efter din opfattelse var udtryk for ledelseskulturen i kommunen.