



Ytringsfrihet for kommunalt ansatte



Norges institusjon for
menneskerettigheter

Innhold

1. YTRINGSFRIHET SKAL VÆRE ENKELT	3
2. HVA ER LOJALITETSPLIKTEN FOR ANSATTE?	6
3. LOJALITETSPLIKTENS GRENSER	8
4. VIDERE LESNING	14

1. Ytringsfrihet skal være enkelt

Ytringsfriheten er en menneskerett, og den er beskyttet av Grunnloven § 100. Bestemmelsen er skrevet slik at den skal være enkel å praktisere.

Ytringsfriheten gjelder for *alle* ytringer, og for *alle* mennesker. Alle kommuneansatte kan derfor i utgangspunktet si og skrive akkurat hva de vil, om alt. Det er faktisk sånn. Og det gjelder alt fra ytringer på sosiale medier til avisinnlegg og formelle høringsuttalelser.

Ytringsfriheten er der fordi det er *ønskelig* at folk ytrer seg. Ytringsfriheten skal ikke begrenses av vanskelige regler og ordninger som skaper usikkerhet og bekymring. Retningslinjer om at det man sier eller skriver skal godkjennes av andre, gjør at vi betenker oss og kanskje ikke får lyst til å ytre oss. Slik nedkjølende «*chilling effect*» skal unngås.

Hvorfor skal det være så fritt frem? Jo, fordi samfunnet har aller mest behov for ytringer som er kritiske. Først når vi får vite om ting som ikke fungerer, kan vi gjøre noe med dem. Dessuten trenger vi å skjønne mer om hvordan samfunnet vårt egentlig fungerer. Det er ofte de som arbeider med et tema som kan mest om det temaet. Derfor er det dem vi trenger å høre fra. Men de som arbeider med et tema tror ofte at de ikke bør ytre seg offentlig om det. Dette er altså en misforståelse.

Noen kan også ønske at en sak bør behandles mest mulig effektivt, med lite oppstuss og unødvendige forstyrrelser. Man nøler med å utsette andre for kritikk. Å bli oppfattet som en uromaker er ubehagelig. Alt dette er forståelig, men kortsiktig. Kritikk er positivt og diskusjon skal være normalt, men det kan kreve litt øvelse å bruke ytringsfriheten nok.

Samtidig er det klart at yringsfriheten har grenser. De er begrunnet i hensyn til arbeidsgiveren og andre som kan skades av yringer.

Disse grensene er unntak fra hovedregelen. Og det er *unntakene* fra yringsfriheten som må begrunnes. Begrunnelsene for unntak fra yringsfriheten krever tre ting: forbudet må være bestemt i loven, av Stortinget, begrunnelsen for forbudet må ikke undergrave begrunnelsene for yringsfriheten, og forbudet må være forholdsmessig i de enkelte tilfellene det brukes.

Grunnloven bestemmer at hvis unntakene ikke tilfredsstillir alle disse kravene, så har man lov til å ytre seg.

Mange av de grensene som finnes, vil være grenser kommunalt ansatte kjenner til. Det finnes regler som gjelder alle borgere, slik som forbud mot hatefulle yringer, ærekrenkelser og vern av privatlivets fred. For kommunalt ansatte gjelder i tillegg regler om taushetsplikt, personvern og offentlighet. Det forutsettes at dette er kjent, og ikke noe av dette behandles her. Heller ikke varslingsregler omtales.

En grense som ofte skaper tvil, er *lojalitetsplikten*. Denne plikten begrenser hva ansatte kan gjøre og ytre seg om.

At akkurat denne grensen skaper tvil, kan man blant annet se av Sivilombudets praksis. Når ombudet vurderer saker der yringsfrihet står mot lojalitetsplikt, har det i mange av dem kommet til at kommunen har gått for langt i å begrense ansattes yringsfrihet. Det kan virke som om både ansatte og ledelse i mange kommuner tror at lojalitetsplikten begrenser yringer mer enn det den faktisk gjør, rettslig sett.

Det er uheldig hvis ansatte begrenser sine yringer på grunn av slik usikkerhet. Derfor skriver vi nedenfor litt om hvilken grense lojalitetsplikten setter for yringsfriheten.

«... både i kommunal og statlig
forvaltning hersker usikkerhet
om hvor grensen for de ansattes
ytringsfrihet går.»

Sivilombudet i sak 2015/940



2. Hva er lojalitetsplikten for ansatte?

Den som blir ansatt i en kommune, eller hos en annen arbeidsgiver, har en plikt til å være lojal overfor sin arbeidsgiver. Når du er ansatt et sted skal du bruke arbeidskraften i arbeidsgivers interesse. Dette følger av selve ansettelsesforholdet, og arbeidsgiveren har som følge av ansettelsen og regler i arbeidsmiljøloven en rett til å styre hvordan arbeidet skal organiseres og utføres.

Lojalitetsplikten gjør at du skal utføre det arbeidet du er ansatt for, og følge de retningslinjene som er fastsatt for dette arbeidet.

I tillegg innebærer lojalitetsplikten at arbeidstakeren ikke må skade kommunens interesser. Det er dette kravet som oftest medfører uenighet, når en ansatt ytrer seg på en måte som noen synes er dum.

Spørsmålet er så hva denne lojalitetsplikten går ut på, og hvor langt den rekker.

Lojalitetsplikten er ikke lovfestet. Den kan da ikke overstyre yttingsfriheten som følger av Grunnloven. Lojalitetsplikten inneholder ikke noen «lovhjemmel» for å regulere innholdet i noens ytringer, ut over at man ikke skal skade arbeidsgiveren.

Kommunen kan organisere sin egen virksomhet, og det er opp til den å bestemme hvem som skal uttale seg på kommunens vegne. Kommunen kan også bestemme hva ansatte skal bruke arbeidstiden sin til, for eksempel at man bør unngå tidsbruk på sosiale medier.

Men kommunen kan i utgangspunktet ikke bestemme hva du kan uttale deg om på egne vegne. Den kan ikke kreve at uttalelsene dine skal godkjennes på forhånd, og den kan heller ikke lage regler for innholdet i hva du kan

uttale, eller om hva. Men kommunen kan veilede om hvor grensene for lojalitetsplikten går på en nøytral måte.

Det avgjørende for om en ansatt har overtrådt sin lojalitetsplikt, er særlig om den ansattes handlinger eller ytringer har hatt en *skadelig virkning* på kommunens interesser.

«...arbeidsgiver må kunne påvise at ytringen rent faktisk påfører eller kan påføre virksomhetens saklige og legitime interesser en skade. Ytringer som ikke er undergitt lovbestemt taushetsplikt, og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakernes egne oppfatninger, vil det derfor vanligvis være anledning å komme med.»

Sivilombudet i sak 2021/21

Dersom du som ansatt bryter lojalitetsplikten, kan det få arbeidsrettslige konsekvenser. Du kan for eksempel få advarsel, eller i verste fall bli avskjediget.

Hvis du bare bruker din lovlige ytringsfrihet, kan ikke arbeidsgiver utsette deg for slike sanksjoner. Kommunen har heller ikke lov til å gjøre ting som reelt demper ytringsviljen på andre måter, for eksempel ved å lage uklare retningslinjer om hvordan du skal uttale deg i sosiale medier eller ved å innkalle deg «på teppet» på en måte som kan oppfattes som korreks.

Etter Grunnloven skal myndigheter legge «*til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale*». Dette er en plikt også kommunene har.

Det er altså viktig å forstå hvor disse grensene går. De grensene som lojalitetsplikten setter kan oppsummeres i punktene under.

3. Lojalitetspliktens grenser

3.1 Alle kan ytre seg på egne vegne

Kommunen kan bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av kommunen.

Derimot kan alle i utgangspunktet ytre seg som man vil på egne vegne, og det gjelder også kommunalt ansatte. Når du uttaler deg på egne vegne, er det særlig to ting du bør passe på.

For det første må det komme rimelig klart frem at du faktisk uttaler deg på egne vegne, og ikke på kommunens vegne. For det andre må de få som har så høyt betrodde stillinger at de lett kan identifiseres med kommunen selv om de ytrer seg i eget navn, være litt ekstra forsiktige.

Det er nok at det fremgår av en alminnelig lesning at den ansatte uttaler seg på egne vegne. Hvis du er en vanlig ansatt, er dette stort sett uproblematisk: Du har ingen posisjon som gjør at du representerer kommunen. Men hvis du skriver et avisinnlegg eller lar deg intervjuet kan det være lurt å passe på at dette kommer frem, selv om det ikke er noe krav om at du må bruke spesielle formuleringer eller forbehold. Det kan også være greit å oppgi hva stillingen din går ut på, slik at de som leser det du skriver forstår bakgrunnen for at du uttaler deg, så lenge det er klart at du bare uttaler seg på egne vegne.

«Opplysningen om at klager var veterinær i Mattilsynet, kunne nok medføre fare for at høringsuttalelsen ble oppfattet som å være på vegne av Mattilsynet. Det sto imidlertid samtidig tydelig at uttalelsen var på vegne av henne selv. Det gjentok hun også til avisen C.»

Sivilombudet i sak om en ansatts egen høringsuttalelse i sak 2021/742

Det er veldig få personer som må være forsiktige fordi de lett kan identifiseres med kommunen. Det gjelder først og fremst rådmenn og øverste ledere av etater. Også disse har ytringsfrihet, men må være særlig forsiktig både med tanke på form og innhold i sine uttalelser.

«Det finnes tilfeller der den ansatte har en slik posisjon at forvekslingsfare – identifikasjon – ikke kan unngås. Ytringer fra den ansatte kan da bli tolket som et uttrykk for virksomhetens standpunkt, selv om det det presiseres at de fremmes på egne vegne.»

Sivilombudet i sak 2015/940, en generell gjennomgang av offentlig ansattes ytringsfrihet

3.2 Hva slags ytringer kan fremsettes?

Lojalitetsplikten gjør ikke at noen kan sensurere ytringene dine. Sivilombudet og domstolene har behandlet ytringer av mange typer, som alle er vernet av ytringsfriheten. Blant disse er avisinnlegg, faglige høringsuttalelser og temmelig skarpe politiske ytringer på Facebook. Ytringsfriheten gjelder uansett form, og gjelder både skriftlige og muntlige ytringer.

Når man skal vurdere om en ytring kan ansees for unødig å skade kommunens interesser, er det innholdet i det som er uttalt man ser på. Dette er det sentrale poenget ved lojalitetsprinsippet. I tillegg til innholdet kan formen på ytringer kan også ha betydning ved vurderingen av om ytringen har medført skade.

Noen ganger har ytringene mer preg av faktiske handlinger enn ytringer, selv om grensen kan være uskarp. Hvis en ansatt for eksempel til stadighet sender ubehagelige epostmeldinger til sine kolleger, og dette etter hvert

forsurer miljøet, kan vedkommende risikere sanksjoner for å skade arbeidsmiljøet, uten at det anses som en sak om yringsfrihet. Den europeiske menneskerettighetsdomstol har uttrykt det slik at arbeidstakere har et særlig vern for sanksjoner som *i det vesentlige gjelder* (er «essentially related to») yringsfrihet. Har du skrevet et leserinnlegg, en kontroversiell melding på Facebook, eller holdt en tale, er det yringsfrihet det dreier seg om.

3.3 Må alt gå tjenestevei?

Det er ikke lov til å kreve at du må få godkjent en ytring, for eksempel et avisinnlegg, før det settes på trykk. Det er heller ikke slik at du alltid må ta opp kritikkverdige forhold med overordnede, før du kan henvende deg til omverdenen. Klok og saklig kritikk er ikke ulovlig.

«Etter mitt syn gir ikke dagens rettstilstand grunnlag for å stille noen absolutte krav til en arbeidstaker som ønsker å varsle offentligheten om uheldige eller ulovlige forhold ved egen arbeidsplass.»

Sivilombudet i sak 2006/530

Ofta kan det likevel være mest lurt å ta opp temaer internt først, du bør i det minste vurdere hva som er mest hensiktsmessig. Det bør i hvert fall vurderes å ta saken opp internt hvis det kan være tvil om hva som faktisk har skjedd i en sak.

«Jeg legger etter dette til grunn at det ikke kan stilles et alminnelig krav om intern varsling/bruk av tjenestevei før en ansatt uttaler seg om sine private synspunkter i media.»

Sivilombudet i sak 2012/1031

3.4 Skadelige ytringer

Hovedpoenget er altså at en arbeidstaker ikke må skade kommunens interesser. Spørsmålet er hvor mye som skal til før en slik grense er overskredet.

For å svare på dette, må vi se på ytringsfrihetens begrunnelser. Ytringsfriheten skal bidra at vi får bedre innsikt og kan treffe bedre valg. Da er kunnskap og opplysning om samfunnet rundt oss nødvendig. Vår felles søken etter sannhet og vilje til demokrati er prosesser som er til beste for oss alle. Derfor kan man ikke forby ansattes ytringer bare fordi de skaper ubehag.

Kritikk kan medføre et visst omdømmetap for kommunen, eller at noen kan miste tillit til kommunens saksbehandling. Men det er ikke noen tilstrekkelig grunn til at du ikke kan fremsette den ytringen som du mener er viktig. For at ytringen skal være illojal, må skadene eller farene for skade har et visst alvor.

Ved en slik vurdering er det viktig hva ytringen gjelder, og om du har tatt «ballen og ikke mannen». Hvis du har fremsatt saklige ytringer, for eksempel i et avisinnlegg, skal det svært mye til for å konstatere noen slik skade. Det har ikke skjedd i noen av de sakene fra Sivilombudet som er nevnt kort her.

Det er heller ikke avgjørende om det viser seg at du tok feil i din kritikk, hvis kritikken var basert på forsvarlige vurderinger og undersøkelser da den ble fremsatt. Rene meningsytringer kan ikke klassifiseres som sanne eller usanne, og er uansett lovlige hvis det ikke dreier seg om usaklige og grunnløse angrep.

Sivilombudet har slått fast at også kommunalt ansatte kan uttale seg kritisk om egen virksomhet, og dessuten har spillerom for feil. Det tillatte omfatter:

«...også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Offentlig ansatte har altså et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening».

Sivilombudet i sak 2018/4777

Skaden eller faren for skade må være helt klar. Man kan si at tvilen skal komme ytringsfriheten til gode. Det er heller ikke alle opplevde farer, for eksempel omdømmetap, som er relevante. Det som kan være relevant er tap av den tillit som er nødvendig for kommunens utøvelse av sine tjenester.

«...avgjørende [...] hvorvidt As kommentar innebar en påviselig skade eller åpenbar risiko for skade på kommunens legitime og saklige interesser. Momenter i vurderingen vil særlig være ytringens innhold, ytringens form, faren for identifikasjon, hva slags stilling det er tale om og formålet med ytringen.»

Sivilombudets uttalelse i sak 2018/4777

Det skal altså generelt mye til av slik skade før ytringsfriheten begrenses.

En av Sivilombudets saker viser at en ansatt kan skrive høringsuttalelse, og være uenig med sin arbeidsgiver.

Som ansatt i kommunen kan du også skrive leserinnlegg og argumentere mot bruk av vaksiner. Men hvis du som helsesøster eller kommunelege hevder at

vaksiner er farlige, vil det lett gå ut over den nødvendige tilliten til offentlige oppgaver, fordi du har en stilling som representerer nettopp den posisjonen som tilliten er knyttet til.

De forskjellige «momentene» som form, innhold og fremgangsmåte har først og fremst betydning ved vurderingen av om noe er skadelig for kommunen. En uheldig form eller fremgangsmåte er ikke i seg selv illojal hvis den ikke volder noen skade.



4. Videre lesning

I denne gjennomgangen har vi beskrevet ansattes yringsfrihet uten detaljerte juridiske henvisninger. Hvis du vil fordype deg mer i dette kan du finne mer stoff her, hvor alle de siterte sakene fra Sivilombudet også er tatt med:

Grunnloven § 100 om yringsfrihet finner du her:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>

Dommen fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (Baka mot Ungarn i 2016), hvor det ble sagt at vernet gjelder i saker som i det vesentlige gjelder yringer, er her:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163113>

Sivilombudets uttalelse i sak 2006/530, om en miljøarbeider som hadde ytret seg i lokalavisen om angivelige brudd på arbeidsmiljøloven, uten å ta dette opp internt, finner du i ombudets årsmelding for 2006-2007 på side 79, her:

<https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/02/arsmelding2006-9.pdf#page=79>

Sivilombudets uttalelse i sak 2012/1031, om fem lærere som uttalte seg om et skoleutviklingsprosjekt og ble innkalt «på teppet», finner du her.

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/sak-om-ansattes-ytringsfrihet/>

I 2015 gikk Sivilombudet av eget tiltak gjennom rundskriv og praksis om ansattes yringsfrihet i stat og kommune, og ga uttrykk for prinsipper som senere er lagt til grunn. **Uttalelsen i sak 2015/940** finner du her.

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/undersokelse-av-eget-tiltak-offentlig-ansattes-ytringsfrihet/>

Sivilombudets gjennomgang i 2015 medførte at det i 2017 ble laget nye **Etiske retningslinjer for statstjenesten** og at KS samme år utarbeidet en **veileder om Ytringsfrihet og varsling** for kommuner og fylkeskommuner.

Etiske retningslinjer for statstjenesten

https://www.regjeringen.no/contentassets/6febade60054700aadd61535e979198/no/pdfs/etiske_retningslinjer_rev_2017.pdf

Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner

https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder_varsling-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf

Sivilombudets uttalelse i sak 2018/4777 om en lærer som uberettiget hadde fått advarsel for en politisk ytring på Facebook finner du her:

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/skriftlig-advarsel-i-arbeidsforhold-etter-ytring-pa-facebook/>

Sivilombudets sak 2021/742 om en veterinær i Mattilsynet som hadde avgitt sin egen avvikende høringsuttalelse i sk om lovforslag om pelsdyrhold finner du her.

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/offentlig-ansattes-ytringsfrihet-og-adgang-til-a-opplyse-om-arbeidssted-i-offentlig-meningsytring/>



Norges institusjon for
menneskerettigheter