

Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård

Ytringsfrihet i arbeidslivet – en litteraturstudie





Ytringsfrihet i arbeidslivet – en litteraturstudie

Da Ytringsfrihetskommisjonen lanserte sin rapport i august 2022, ble arbeidslivet framhevet som en arena der ytringsfriheten er under press. I dette notatet har vi samlet kunnskap om norske arbeidstakeres ytringsfrihet og hva som kan begrense den. Formålet har vært å gjennomgå hva forskningen og litteraturen viser om hva som hemmer eller fremmer ytringsfriheten i ulike deler av arbeidslivet. Vi har også sett nærmere på utfall av rettsaker og avgjørelser fra Sivilombudet i den siste tiårsperioden. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra fagforeningen Tekna.

Innhold

Forord	2
1 Innledning	3
1.1 Ytringsfrihetens rammer	3
1.2 Ytringsfrihet og ulike roller	6
1.3 Notatets oppbygging.....	7
2 Metode og data	8
2.1 Litteratur	8
2.2 Lovdata, Sivilombudet og medier 2014 til 2024.....	9
2.3 Surveydata.....	10
2.4 Medieanalyse.....	10
3 Lojalitetsplikt og styringsrett	11
3.1 Lojalitetsplikt.....	11
3.2 Arbeidsgivers styringsrett	13
3.3 Hvorfor er det viktig at ansatte ytrer seg?	13
4 Ytringsbetingelser på ulike arenaer	15
4.1 Interne og eksterne ytringsbetingelser	15
4.2 Har tillitsvalgte større eller mindre rom for å ytre seg?	17
4.3 Ytringsrommet i offentlig og privat sektor	19
5 Ytringsfrihet for høyt utdannede arbeidstakere	24
5.1 Akademisk ytringsfrihet	27
6 Digitale verktøy og ytringsfrihet	32
6.1 Særtrekk ved ytringer på sosiale medier	32
6.2 Rutiner for bruk av sosiale medier.....	36
7 Ytring og varsling	38
7.1 Grensen mellom ytringsfrihet og varsling	38
7.2 Hva forteller empirien?	40
7.3 Når varsling havner i retten	42
8 Nedkjølede effekter	45
8.1 Kjønn, tilknytningsform og omorganiseringer.....	45
8.2 Rutiner og retningslinjer.....	46
8.3 Populisme og polarisering som rammer akademisk	47
8.4 Konsekvenser av varsling	48
8.5 Ny teknologi.....	48
Referanser	50
Vedlegg 1: Medieanalyse	53
Vedlegg 2: Lovdata pro, brutto	57
Vedlegg 3: Relevante saker SOMB	61

Forord

Denne litteraturstudien er laget på oppdrag fra fagforeningen Tekna. Vi takker for et svært interessant prosjekt som har gitt oss muligheten til å samle og systematisere kunnskap om ytringsbetingelsene i norsk arbeidsliv. Formålet er å vise hva forskningen og litteraturen viser om hva som hemmer eller fremmer ytringsfriheten i ulike deler av arbeidslivet, med særlig vekt på høyt utdannede arbeidstakere. Vi har avgrenset studien til i hovedsak å omfatte perioden 2014 til 2024.

Som vedlegg til notatet er en medieanalyse som gir et overblikk over hva slags saker som har preget offentligheten i denne tiårsperioden.

Vi vil takke våre kontaktpersoner i Tekna, Sonja Lovise Berg og Arild Sætre, for hyggelig og konstruktivt samarbeid. Videre vil vi takke vår kollega Kristin Alsos for grundig og kyndig kvalitetssikring. Takk også til Sofie Steensnæs Engedal i Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av notatet.

Alle feil og mangler står for forfatterens regning.

Oslo, august 2024

Sissel C. Trygstad

prosjektleder

1 Innledning

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100 og har dermed sterkere beskyttelse enn rettigheter i vanlig lovgivning. Vernet ble styrket og presisert ved endring i 2004 (Strømme, 2020). Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) er også gjort til norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven¹ og har trinnhøyde over annen lovgivning (se bokser nedenfor).

Arbeidstakere er beskyttet av den samme ytringsfriheten som gjelder utenfor arbeidslivet. Ytringsfriheten for ansatte handler om den enkeltes frihet så vel som samfunnets rett til å få kunnskap om saker av allmenn interesse. Å tørre å utfordre etablerte sannheter har dessuten betydning for evnen til å løse omstillingsbehovene i norsk arbeidsliv (NOU 2022: 2).

I Ytringsfrihetskommisjonens utredning *En åpen og opplyst offentlig samtale* framgår det at ytringsfriheten har en sterk stilling i Norge, men at arbeidslivet peker seg ut som et område der bruken av ytringsfriheten ikke fungerer så bra som den burde. I utredningen står det:

Det er urovekkende når forskning, undersøkelser og innspill gitt til kommisjonen viser at mange arbeidstakere og fagpersoner legger bånd på seg eller helt lar være å delta i den offentlige debatten, og at utviklingen går i en feil retning der enda flere arbeidstakere vurderer ytringsbetingelsene som dårlige (NOU 2022: 9, s. 22).

I dette notatet har vi samlet og systematisert kunnskap ytringsbetingelser for norske arbeidstakere på tvers av sektorer. Formålet er å systematisere kunnskap om hva som fremmer og hemmer ytringsfriheten i ulike deler av arbeidslivet, med særlig vekt på høyt utdannede arbeidstakere. Vi har imidlertid i hovedsak begrenset oss til perioden 2014 til 2024. Vi benytter litteratur, tilgjengelige data fra spørreundersøkelser, dommer, klager behandlet hos Sivilombudsmannen/Sivilombudet² og avisoppslag som kilder.

1.1 Ytringsfrihetens rammer

Det er begrensninger i arbeidstakeres ytringsfrihet som skal begrunnes, og ikke motsatt. Begrensningene må ha hjemmel i nasjonal rett, de må kunne begrunnes i et legitimt formål og være nødvendige i et demokratisk samfunn (NOU 2022: 9, s. 303). Ytringer som skader arbeidsgivers legitime interesser, er ikke vernet av Grunnloven § 100. Det vil imidlertid være et spørsmål om inngrepet i ytringsfriheten er nødvendig (proporsjonalt) (Elvestad, 2011). Man kan for eksempel ikke bryte lovpålagt taushetsplikt. Også sikkerhetshensyn vil legge føringer på hva ansatte i politi, forsvar og etterretning kan ytre, mens konkurransehensyn kan utgjøre et legitimt grunnlag for å begrense ytringsfriheten til arbeidstakere i private virksomheter. Det er også arbeidsgivers rett til å bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten. Videre vil nærhet til topp-

¹ LOV-1999-05-21-30

² Sivilombudsmannen byttet navn til Sivilombudet i 2021. For enkelhetens skyld, bruker vi i fortsettelsen dagens navn, unntatt når vi siterer uttalelser fra Sivilombudsmannen.

ledelsen eller politisk ledelse være ett av flere momenter som tilsier en begrensning av ytringsfriheten.

Grunnloven § 100

Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Retten til å uttale seg gjelder både faktiske forhold på egen arbeidsplass, å delta i offentlige debatter om spørsmål som berører virksomheten, og politiske ytringer. Denne retten skal bidra til sannhetssøken, til individets frie utvikling og til demokrati. Dette er i overensstemmelse med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 10:

1) Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2) Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.

I tillegg er også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (art.19) gjort til norsk lov. Både EMK og denne konvensjonen har forrang foran andre lover.

Enkelte typer ytringer har et særlig sterkt menneskerettighetsvern. Dette er ytringer som angår myndighetenes maktbruk, politikk, demokratiske valg, samt rapportering av menneskerettigheter, myndighetsaktiviteter og korrupsjon (Hellestveit & Wilhelmsen, 2022).

Auglend og Jakhelln (2017) trekker fram varslingsproblematikken i relasjon til bestemmelser om taushetsplikt og viser til forarbeidene til revisjon av Grunnloven § 100 i 2004 (s. 214) og gjengir videre: På det overordnede plan bygger Grunnloven § 100 på seks hovedpunkter:

- ▶ at ytringsfrihet er en grunnleggende menneskerett
- ▶ at lojalitetskravet i arbeidsforhold ikke har slik status
- ▶ at det er inngrepene i ytringsfriheten som må begrunnes, og ikke omvendt
- ▶ at begrunnelsen for inngrep må være både relevant og tilstrekkelig i den enkelte sak
- ▶ at begrensningene må være forholdsmessige
- ▶ at ingen arbeidsgiver kan gis en generell beskyttelse mot offentlig kritikk fra sine ansatte

Videre har ytringsfriheten et særlig sterkt vern i akademisk utdanning og i forskning er det et akseptert formål at aktørene skal utfordre etablerte sannheter og produsere kritiske ytringer. I universitets- og høyskoleloven framgår det at slike institusjoner skal «fremme og verne akademisk frihet og dem som utøver den» (§ 2-2).³ Akademisk virksomhet kjennetegnes ved at alle aspekter ved ytringsfrihet er aktuelle: informasjon skal innhentes, bearbeides og produseres. Dette gjør man ut fra et ideal om sannhetssøken, noe som lett kan utfordre interesser som heller foretrekker taushet (Strømme 2020, s. 7).

Ytringsfriheten omfatter også retten til å motta informasjon fra andre. Videre har framveksten av sosiale medier gjort at ytringsrommet kan knyttes til det å like eller dele et innlegg som andre har formidlet i sosiale medier. Det er imidlertid grunn til å minne om at ytringsfriheten også omfatter det å *ikke* ytre seg. Derfor kan vi gjerne snakke om en *informasjonsfrihet* (NOU 2022: 2, s. 21). Retten til å nekte å gi opplysninger om sin mening omtales som *negativ* ytringsfrihet. Strømme (2020, s. 23) skriver at det må legges til grunn at retten til å forholde seg taus er vernet i henhold til både Grunnloven og EMK. Ett eksempel på dette er mediernes kildevern. Når det gjelder informasjonsfrihet, eksemplifiserer Strømme (2020, s. 20) den på følgende måte: «Det skal eksempelvis være tillatt å oppsøke forelesninger av alle slag, og det skal svært mye til før man kan sanksjonere lesning av 'forbudt' litteratur». Samtidig vil det forekomme situasjoner der arbeidstakere har plikt til å ytre seg, for eksempel i forbindelse med trakassering, skade eller sykdom (arbeidsmiljøloven § 2-3 (2)).

Å ytre seg som arbeidstaker kan historisk plasseres innenfor en tradisjon som fikk sitt definitive gjennombrudd i 1935, da den første hovedavtalen så dagens lys. Tradisjonen ble ytterligere forsterket med arbeidsmiljøloven i 1977. Både hovedavtalene og ar-

³ LOV-2024-03-08-9

beidsmiljøloven kan betraktes som viktige redskaper for å fremme et demokratisk arbeidsliv (Trygstad, 2015; Hagen & Trygstad, 2009; Kalleberg, 1993).

Det finnes likevel flere eksempler på ulovlige begrensninger av arbeidstakeres ytringsfrihet. Dette kan være i form av interne informasjons- og kommunikasjonsreglementer, eller begrensningene kan være nedfelt i ansettelsesavtaler. Arbeidsgiver kan også ønske å regulere hva arbeidstakere ytrer seg om eksternt, med referanse til virksomhetens omdømme (Trygstad & Ødegård, 2022). Videre kan begrensninger i ytringsfriheten komme gjennom uformelle forventninger om hva som er «lov» å si, både internt og offentlig.

En urettmessig begrensning av ytringsfriheten kan ha en nedkjølende effekt på arbeidstakeres ytringer (Trygstad & Ødegård, 2022, s. 73). Eksempelvis viser forskning at arbeidstakere som har interne rutiner for informasjon og kommunikasjon der de jobber, vurderer sitt ytringsrom som trangere enn de som ikke har det (Ødegård & Trygstad, 2022). I den forbindelse er «taushetsspiraler» et sentralt begrep, noe som viser til folks vilje til å uttrykke sine meninger om kontroversielle offentlige spørsmål og hvordan denne viljen påvirkes av mer eller mindre ubevisste oppfatninger om hvordan disse meningene vil bli mottatt hvis de ytres offentlig (Noelle-Neuman, 1974). Eksempelvis viser Kierulf-utvalget til at selvsensur kan skyldes ulike former for motstand som gjør det farlig, ubehagelig eller ulystbetont å bruke sin akademiske ytringsfrihet (NOU 2022: 2).

Det er også ytringer som er forbudt. Det gjelder æres- og privatlivskrenkelser, trusler, sjikane og voldsopppfordringer og ytringer som er egnet til å skape hat overfor minoritetsgrupper (Kierulf, 2020).

1.2 Ytringsfrihet og ulike roller

Som en analytisk tilnærming tar vi utgangspunkt i ulike roller som arbeidstakerne har i et arbeidsforhold. Dette er rollen som ansatt, fagutøver og borger.⁴ Som *ansatt* forventes det at man støtter opp under organisasjonens mål, og bidrar til gode samarbeidsrelasjoner og en velfungerende arbeidsplass som nyter tillit i omgivelsene. Som *fagutøver* er det fagets standarder som gjelder. Disse er internalisert gjennom utdanningsløpet, yrkesopplæringen og/eller gjennom samhandling med fagkolleger. Her vil lojalitetsforpliktelsene kunne strekke seg utover arbeidsorganisasjonens grenser, for eksempel til profesjonen eller til faget man tilhører. Som *borger* er lojalitetsforpliktelsene rettet mot fellesskapet, det politiske systemet og det offentlige ordskiftet (Skivenes & Trygstad, 2010).

De ulike lojalitetsforpliktelsene som følger av de tre rollene, kan tidvis komme i konflikt (Skivenes & Trygstad, 2010, 2012). Som *ansatt* er man orientert mot arbeidsplassen som organisasjon og arbeidsfellesskapet man inngår i. Som *profesjonell* orienterer man seg etter fagets og etikkens standarder for godt og dårlig arbeid. Et klassisk eksempel på denne problemstillingen er mangel på ressurser satt opp mot brukernes behov for pleie og omsorg. Hvem skal man da være lojal mot? *Borgerrollen* kobles til samfunnet og det brede fellesskapet man er en del av. I en ideell verden vil det i en velfungerende

⁴ Inndeling i de tre rollene bygger på Skivenes og Trygstad (2010).

virksomhet preget av god ledelse være rom for samtlige av disse rollene og lojalitetsforpliktelsene.

I tillegg, og særlig i denne sammenheng, vil det være av interesse å problematisere rollen som *tillitsvalgt*. Som tillitsvalgt vil man kunne uttale seg i tråd med samtlige av de tre rollene, men i tillegg skal man ivareta medlemmenes interesser. I den forbindelse presiserer arbeidsretten: «Vide rammer for tillitsvalgtes ytringer er dermed en forutsetning for at vervet kan utøves på en forsvarlig og effektiv måte» (AR-2019-28). Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 4.

1.3 Notatets oppbygging

Dette notatet er inndelt i 8 kapitler. I kapittel 2 presenterer vi metode og data, mens vi i det påfølgende kapittel 3 retter blikket mot lojalitetsplikt, arbeidsgivers styringsrett og hvorfor det er viktig at arbeidstakere ytrer seg. I kapittel 4 ser vi nærmere på ytringsbetingelsene på ulike arenaer og i sektorer, herunder blant annet skillet mellom intern og ekstern ytringsfrihet og ytringsrommet i henholdsvis offentlig og privat sektor. I kapittel 5 retter blikket mot ytringsfriheten for høyt utdannede og ikke minst akademisk ytringsfrihet.

Nye digitale verktøy og hvordan disse kan påvirke ytringsfriheten, tematiseres i kapittel 6, mens vi i kapittel 7 diskuterer grensen mellom ytringsfrihet og varsling, samtidig som vi presenterer funn fra norsk forskning om varsling av kritikkverdige forhold. Kapittel 8 er å regne som et oppsummerende kapittel der vi diskuterer nedkjølende effekter på ytringsviljen.

2 Metode og data

Denne studien omfatter i all hovedsak ulike former for litteratur publisert i perioden 2014 til 2024.⁵ Vi har gjennomført søk i ulike tidsskriftsdatabaser. I tillegg har vi brukt KI-verktøyet Inciteful for å fange opp arbeider som ikke framkommer gjennom mer tradisjonelle søkemotorer. Videre har vi gått gjennom *rettskraftige tilgjengelige dommer* som omhandler ytringsfrihet, innhentet fra Lovdata Pro, og vi har sett på publiserte saker som har vært til behandling hos Sivilombudet. Under redegjør vi nærmere om søk og materiale.

2.1 Litteratur

Vi har i undersøkelsen konsentrert oss om litteratur om forhold i norske arbeidsliv, forfattet i perioden 2014 til august 2024. I enkelte tilfeller benyttes også eldre litteratur. Dette gjelder blant annet der vi refererer definisjoner og juridiske vurderinger. Vi har søkt etter fagfellevurderte artikler og bøker samt forskningsrapporter og offentlige utredninger. Vi har søkt i følgende databaser: Oria, Google Scholar, Research gate og Inciteful. Vi har brukt følgende søkerord:

- ▶ ytringsfrihet i arbeidslivet
- ▶ arbeid ytringsfrihet
- ▶ ansatte og ytring
- ▶ ansattes ytringsfrihet
- ▶ akademisk ytringsfrihet
- ▶ ytringsfrihet og lojalitetsplikt
- ▶ ytringsbetingelser og arbeid
- ▶ ytringsrom og arbeid
- ▶ ytringskultur
- ▶ munnkurv
- ▶ varsling

Treffene var i utgangspunktet mange, rundt 250 i de ulike databasene. Flere av disse var duplikater, og det var også en del semester-, bachelor- eller mastergradsoppgaver blant litteraturen vi fikk treff på. Vi har i all hovedsak valgt å ikke inkludere disse i det endelige utvalget. Det utvalget som inngår i studien, er 45 arbeider. Arbeidene er skrevet av forfattere tilhørende ulike disipliner. Det er blant annet jurister, filosofer, og samfunnsvitere. For som både Kierulf (2021) og Mangset et al. (2022) påpeker, kan ikke ytringsfriheten og ytringsrommet kun forklares ved hjelp av lovverket. Praktiseringen, og de mulige begrensningene som legges på denne, er også et resultat av normer og verdier nedfelt i den enkelte virksomhet eller sektor. Disse kan være i overensstemmelse med hva lovverket sier, men kan også være i strid med dette.

⁵ Arbeidet med denne rapporten ble avsluttet i august 2024.

Arbeidene som har inngått i studien, er fordelt på følgende måte:

NOU-er og andre offentlige dokumenter	Fagfellevurderte vitenskapelige artikler	Fagfellevurderte fagbøker	Forskningsrapporter/-notater	Populærvitenskapelige bøker
4	15	6	17	3

2.2 Lovdata, Sivilombudet og medier 2014 til 2024

Gjennom Lovdata Pro⁶ har vi søkt etter dommer fra arbeidsretten, tingrettene, lagmannsrettene og Norges Høyesterett. Vi har benyttet følgende søkeord:

- ▶ § 100, EMK 10, ytringsfrihet, lojalitet, styringsrett⁷

Vi fikk totalt 55 treff på «unike» saker, der ikke alle viste seg å være relevante. Vi sto igjen med 23 saker som vi definerte som relevante, der 12 er varslersaker. Sakene er systematisert og gjennomgått. I vedlegg 2 er det oversikt over brutto- og nettoutvalget av rettsavgjørelser.

Vi må imidlertid ta høyde for at det kan være flere saker enn de vi har inkludert i våre analyser. Det er de ulike tingrettene og lagmannsrettene som skal sende inn rettsavgjørelser til Lovdata, det er imidlertid ikke alltid dette gjøres. Disse vil da mangle i vårt materiale (Fransson, 2024, s. 23).

Videre har vi søkt etter publiserte saker som har vært til behandling hos Sivilombudet (SOMB). Her har vi søkt etter saker under «offentlig ansattes ytringsfrihet» og «ansettelsessaker, offentlige uttalelser, driftsavtaler». Vi satt igjen med ni relevante saker, åtte av disse er klager mens en er «Undersøkelse av eget tiltak» (SOM-2015-940), der Ombudsmannen har tatt opp spørsmål om offentlige ansattes ytringsfrihet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Antall saker vi får treff på gjenspeiler ikke alle sakene som ombudet har hatt til vurdering, men er de sakene som er vurdert som publiseringsverdige.⁸

I Lovdata finner vi flest saker der ansattrollen har vært virksom. Typiske eksempler på ytringer vil her være relatert til virksomhetens ledelse og/eller arbeidsmiljø. Dernest fordeler sakene seg relativt likt på profesjons- eller fagrollen og borgerrollen. I førstnevnte type saker vil det kunne være ytringer om faget eller faglig kvalitet eller mangel på sådan. I saker vi har plassert under borgerrollen, er det gjerne snakk om uttrykte holdninger om samfunnsutviklingen og/eller innvandring. Når det gjelder saker behandlet hos Sivilombudet, er det flest saker som berører borgerrollen, mens de resterende fire har vi fordelt likt på de øvrige to rollene. Vi skal komme nærmere inn på eksempler i de påfølgende kapitlene.

⁶ Lovdata er en database for rettelaterte dokumenter, som forskrifter, norske lover, rettsavgjørelser mv. Lovdata Pro inneholder imidlertid ikke en fulltelling av alle rettsavgjørelser.

⁷ Avansert søk: arbeidstak* + ytring* i SIV, lovhenvisning: LOV-1815-05-17§100, LOV-1999-05-21-30-emkn10*, dato 2014–2024

⁸ Se vedlegg 3 for oversikt over sakene.

Vi har også gjennomført en medieanalyse, der vi har søkt på sentrale stikkord i norske medier ved hjelp av verktøyet Retriever i perioden (se vedlegg 1). I tillegg har vi benyttet Khrono for å finne høyt profilerte saker innenfor universitets- og høyskolesektoren.

2.3 Surveydata

Selv om dette er en litteraturgjennomgang, presenterer vi også funn fra spørreundersøkelser der det er stilt spørsmål om ulike sider ved ansattes yringsfrihet. Dette er data hentet fra Fafos egne undersøkelser (Trygstad, 2014; Trygstad & Ødegård, 2016; Trygstad et al., 2017; Trygstad & Ødegård, 2022) og nye analyser av data fra SSBs levekårsundersøkelser 2016 og 2019, der det blant annet er stilt spørsmål relatert til arbeidstakeres vurderinger av de interne yringsbetingelsene i virksomhetene der de jobber. I analysene er sektor og utdanning benyttet som sentrale uavhengige variabler.

2.4 Medieanalyse

Medieanalysen er utført ved hjelp av analyseverktøyet Atekst i Retriever.⁹ Atekst er et digitalt mediearkiv som inneholder nyheter fra trykte og digitale redaksjonelle medier, samt radio og TV. Det ble søkt på «yrings* AND arbeids*» i perioden 2014–2023. Det er søkt i samme base, men det må tas forbehold om at det kan ha forekommet endringer i antall medier som er omfattet fra ett år til et annet. Det innebærer treff på saker som inneholder kombinasjonen av ord som begynner på «yrings», som «yringsfrihet», «yringsklima» mv. og ord som begynner på «arbeids*», som «arbeidsliv», «arbeidsmarked» mv. Vi har kun tatt med saker fra Norge og har videre brukt filtrene «arbeidsliv», «politikk», «sosiale forhold» og «økonomi og næringsliv» for å få treff på de mest relevante sakene. Medieanalysen følger som vedlegg til notatet.

⁹ <https://www.retrievergroup.com/no/>

3 Lojalitetsplikt og styringsrett

Mye av den juridiske litteraturen om yringsfrihet i arbeidslivet handler om arbeidstakers lojalitetsplikt og arbeidsgivers styringsrett. I dette kapittelet ser vi på bidrag som tematiserer forholdet mellom disse.

Et ansettelsesforhold reiser særlige spørsmål om yringsfrihet fordi arbeidsgiver, innenfor visse rammer, har krav på den ansattes lojalitet (NOU 2022: 9). Lojalitetsplikten setter grenser for hva arbeidstakere kan uttale seg om. Arbeidsgiver bestemmer også i kraft av sin styringsrett hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten, og hva som kan sies i denne sammenheng (Fougner, 2018). Arbeidstakere kan også være underlagt taushetsplikt.

På den andre siden har ansatte og ansattes representanter plikt til å si ifra om forhold på arbeidsplassen i tilfeller av trakassering, skade eller sykdom (arbeidsmiljøloven § 2-3 (2)). Dette er unntak fra retten til å forholde seg taus.

3.1 Lojalitetsplikt

Lojalitetsplikten er et alminnelig prinsipp i arbeidsretten. Den er ikke lovfestet, men utviklet i rettspraksis og kan variere fra område til område (Strømme, 2020).

Norske arbeidstakere er i stor grad lojale til sin arbeidsgiver. I en spørreundersøkelse ble det i 2021 stilt spørsmål om betydningen av lojalitet til arbeidsgiver (Trygstad & Ødegård, 2022). Mer presist ble de bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Lojalitet til virksomheten veier tyngre enn behovet for å ytre meg offentlig om forhold på arbeidsplassen min.» Svarene viste at (s. 30):

- 56 prosent var enige.
- 21 prosent var verken enige eller uenige.
- 19 prosent var uenige.
- 4 prosent var ikke sikre.

Arbeidstakere i offentlig og privat sektor vurderte dette tilnærmet likt. Undersøkelsen viste videre at de som var enige i påstanden om lojalitet, også var mer enige i at yringsrommet for ansatte bør være smalt (Trygstad & Ødegård, 2022:30).

Hvorvidt en ytring er lojal eller illojal, må baseres på «rimelig avveining av hensynet til å beskytte arbeidstakerens yringsfrihet mot hensynet til å verne arbeidsgivers interesse» (Elvestad, 2011, s. 131). Strømme (2016) påpeker at dersom det oppstår konflikt mellom yringsfrihet og lojalitetsplikt, «har yringsfriheten forrang siden både Grunnloven og EMK har rang over norsk lov» (s. 2). Spørsmålet er derfor om det kan gjøres unntak fra yringsfriheten for å verne arbeidsgivers interesser. Hvor mye og hva den begrenser, må vurderes konkret der man ser på kravene for inngrep i yringsfriheten opp mot ytringens innhold, form og formål, faren for identifikasjon og forholdet til den ansattes funksjon (NOU 2022: 9, s. 305).

Risiko for skade på arbeidsgivers (legitime) interesser er lettest tenkelig der ytringen gjelder et av arbeidsgivers interesseområder/virksomhetsområder, men kan tenkes også for ytringer uten slik direkte tilknytning. Videre er det slik at arbeidsgiver må tåle et visst nivå av offentlig kritikk fra sine ansatte og lære seg toleranse for uenighet og kritikk (Elvestad, 2011).

Wessel-Aas et al. (2021) peker også på vurderinger av om ytringen er en meningsytring eller en faktaytring, hvilken stilling arbeidstaker har i virksomheten, og om det er tale om en spontan eller veloverveid handling. Det skal generelt mer til før en meningsytring anses som illojal (s. 16). Lojalitetsplikten virker forskjellig etter hvor du befinner deg i hierarkiet. Nærhet til toppledelsen eller politisk ledelse kan være momenter som tilsier en begrensning av den enkeltes ytringsfrihet. De refererer til en avgjørelse i arbeidsretten (AR-2019-28) og siterer:

I avveiningen mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten må det vektlegges at ytringsfriheten er en menneskerettighet, mens lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp som skal beskytte arbeidsgivers interesser. [...] Det er ytringsfriheten som veier tyngst, og det er inngrep i denne som må begrunnes. (Wessel-Aas et al., 2021, s. 3)

Å praktisere grensedragningen mellom lojalitet og ytringsfrihet på den enkelte arbeidsplass kan imidlertid være vanskelig. Førde og Aasland (2013) illustrerer dette i problemstillinger rundt legers faglige ytringsfrihet i forbindelse med trange økonomiske rammer eller suboptimal organisering av helsetjenesten. Ved å uttale seg kan de bli utsatt for represalier og beskyldninger om illojalitet. Slike situasjoner illustrerer at den enkelte har ulike forpliktelser knyttet til sine ulike roller. Hytten (2016) skriver for eksempel at legers lojalitetsplikt også gjelder overfor allmennheten som de er satt til å betjene. Trygstad og Ødegård (2022) framhever at det ofte er en endimensjonal forståelse av arbeidstakernes lojalitetsforpliktelse som legges til grunn. Ulike lojalitetsforpliktelser til andre enn arbeidsgiver – som kolleger, profesjonen eller samfunnet som helhet – er eksempler på dette.

I rapporten fra Kommunerevisjonen i Oslo kommune (2024) vises det også til at kommunen hadde stilt krav til tillitsvalgtes lojalitet. Tillitsvalgte og vernetjenesten hadde blitt fortalt at det ikke var anbefalt å gå til media, men at saker heller burde løses på lavest mulig nivå i etaten (s. 37). Man kan imidlertid stille spørsmål om hvordan slike lojalitetskrav står seg i forhold til det ytringsrommet som tillitsvalgte og verneombud faktisk har (se kapittel 4).

Kierulf (2020) påpeker at både ledere og ansatte tror at lojalitetsplikten går lenger og ytringsfriheten mye kortere enn den gjør:

Rommet for å drive offentlig opplysning uten å være i nærheten av grensen for illojalitet er kjempestort. Men selv de som vet det, ville ikke drømme om å bruke det rommet – fordi de ikke tør eller fordi «det gjør man bare ikke». (s. 103)

Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 2022: 9) understreker at det er et lederansvar å klargjøre forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitet. Spørsmålet er hvordan dette kan gjøres.

Kommunerevisjonen i Oslo (2024) skriver i sin rapport at det er behov for diskusjoner og refleksjoner blant de ansatte om situasjoner som kan oppstå i praksis.

Ved høyere utdanning og i forskning er det et akseptert formål at aktørene skal utfordre etablerte sannheter og produsere kritiske ytringer. Strømme (2020) skriver at for at det skal foreligge brudd på lojalitetsplikt ved ytringer i akademia, må det derfor konstateres at den ansatte nærmest motarbeider selve institusjonens virksomhet eller organisasjon ved sin opptreden.

3.2 Arbeidsgivers styringsrett

Å håndheve lojalitetsplikten henger sammen med arbeidsgivers styringsrett. Styringsretten innebærer blant annet at arbeidsgiver kan bestemme hvem som kan uttale seg på vegne av virksomheten. Arbeidsgivers styringsrett kan defineres som rett til «[...] å organisere, lede og fordele arbeidet og til å ansette og si opp arbeidstakere [...]». Retten til å kontrollere arbeidet ligger implisitt i dette (Andersen, 1967, gjengitt i Evju, 2003, s. 15). Styringsretten gir normalt ikke noen saklig kompetanse til å begrense den ansattes egne ytringer utover hva som er nødvendig for arbeidet. Det er videre enighet om at arbeidsgivers styringsrett gir arbeidsgiver full kontroll over hvilke ytringer som skal fremmes på vegne av arbeidsgiver. Når det gjelder ytringer på vegne av arbeidsgiver, legger følgelig ytringsfriheten ingen begrensninger på styringsretten (Wessel-Aas et al., 2021).

Som omtalt over er trusler, diskriminerende ytringer og oppfordring til straffbare handlinger straffbare. Slike ytringer gir, ifølge Wessel-Aas et al. (2021), ikke i seg selv adgang for arbeidsgiver til å iverksette sanksjoner, men kan likevel være med i vurderingen av om arbeidsgiver skal foreta seg noe. Utgangspunktet her vil være en vurdering av om ytringen har en tilknytning til ansattes arbeidsområde eller arbeidsplass. En straffbar ytring kan også påvirke vurderingen av den ansattes egnethet. Samtidig påpeker Eggen (2004, s. 6) at hvorvidt det er grunnlag for å straffe ytringer som ligger på kanten av det lovlige, bør vurderes av påtalemyndigheten og domstolene, ikke arbeidsgiver.

Begrensninger i ytringsfriheten må, som tidligere nevnt, være godt begrunnet. Ifølge Strømme (2020) omfatter dette både formålet med inngrepet og at inngrepet er nødvendig (proporsjonalitetsprinsippet). For å avgjøre om en ytring er illojal, kreves dermed en helhetlig og skjønnsmessig vurdering.

3.3 Hvorfor er det viktig at ansatte ytrer seg?

I utredningen fra Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 2022: 9) påpekes det at dersom arbeidstakere lar være å ytre seg, er det et tap både for den offentlige debatten og for samfunnets informasjonstilgang. Noen ganger vil man ytre seg for å være samfunnsengasjert på eget felt, andre ganger for å peke på forhold som man håper kan skape debatt, eller på noe som gir grunn til bekymring (Trygstad et al., 2017).

Ytringsfrihet i arbeidslivet er viktig for arbeidstakeren, for arbeidsgiverne, for kundene og brukerne samt for samfunnet som helhet. Det å kunne delta i diskusjoner rundt fagets utvikling, oppgaveløsning og faglige prioriteringer er viktig for å styrke vår utvikling

og kompetanse og for demokratiet (Pries, 2019; Pateman, 1970; Trygstad, 2015). Men dette fordrer også at arbeidsgivere kan håndtere ubehagelig informasjon om forhold som ikke fungerer som de skal (Trygstad et al., 2017).

Det er tre begrunnelser for hvorfor det er viktig at ansatte ytrer seg, som er verdt å se nærmere på: 1) effektivitet, 2) velferd og 3) demokrati. Fra et effektivitetsperspektiv vil det være viktig for arbeidsgiverne å få informasjon om praksis eller handlinger som kan skade virksomhetens effektivitet og legitimitet. Sløsing med ressurser eller korrupsjon kan være eksempler på slike saker. Trygstad et al. (2017) peker på at ansatte sitter på verdifull kunnskap som kan bidra til å utvikle arbeidsplassen i positiv retning.

Auglend og Jakhelln (2017) understreker i sin artikkel, som i hovedsak handler om ansatte i politi- og lensmannsetaten, at effektiv avdekking av svakheter og eventuelle feil i de systemer som skal ivareta grunnleggende samfunnsinteresser, forutsetter at det til enhver tid kan finne sted diskusjoner og bli gitt meddelelser, derunder bekymringsmeldinger, om forhold som ikke er i samsvar med de sikkerhets-, kvalitets- og forsvarlighetsnormer som skal følges eller tilstrebes. Uten meningsutveksling om slike forhold vil, ifølge forfatterne, verken ansvarlige organer innenfor de enkelte virksomheter eller myndigheter kunne iverksette eller følge opp nødvendige eller foreskrevne tiltak. Motsatsen til den åpne kommunikasjonskultur er den såkalte frykttkulturen (s. 193).

Sett fra et velferdsperspektiv vil det å ytre seg kritisk være viktig for å sikre helse, miljø og sikkerhet, både for arbeidstakerne, brukerne/kundene og befolkningen. Det kan dreie seg som forhold i det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet eller utslipp av ulovlige kjemikalier. Det omfatter også at vold og overgrep mot brukere/klienter/pasienter/elever stoppes (Trygstad & Ødegård, 2022).

Demokratiperspektivet viser til at de ansatte skal tas med og gis mulighet til innflytelse over viktige beslutninger. Det kan hevdes at det er rettferdig at den som har skoen på, også gis muligheter til å påpeke feil, mangler og forslag til forbedringer (Trygstad et al., 2021). Videre har Sivilombudet ved flere anledninger understreket at ytringsfrihet for offentlig ansatte er viktig ut fra hensynet til samfunnets behov for informasjon og åpen debatt, altså for å sikre demokratiske prosesser (Trygstad et al., 2021).

4 Ytringsbetingelser på ulike arenaer

I dette kapittelet ser vi nærmere på interne og eksterne ytringer, sistnevnte er de som fremmes utenfor organisasjonens grenser. Hva vet vi om de opplevde rammene for å ytre seg kritisk? Videre ser vi nærmere på hvordan litteraturen omtaler mulige sektorforskjeller når det gjelder ytringsrommet, og vi søker etter kunnskap om tillitsvalgtes ytringsfrihet.

4.1 Interne og eksterne ytringsbetingelser

I 2020 fikk arbeidsmiljøloven et nytt punkt i formålsparagrafen. Et av formålene med loven er «å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten» (§ 1-1 bokstav c). Ytringsbetingelsene på arbeidsplassen og utad i det offentlige rom avhenger både av formelle og uformelle faktorer. Det kan være et klima som ikke oppfordrer til fri meningsutveksling, eller regler om hvilke ytringer som er tillatt. Klimaet for interne og eksterne ytringer vil naturlig nok variere fra arbeidsplass til arbeidsplass.

Den *interne dimensjonen* handler om mulighetene til å kunne diskutere forhold som opptar en i tilknytning til arbeidet, og mulighetene til å si ifra om arbeidsplassrelaterte bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det. Den *eksterne dimensjonen* viser til de opplevde mulighetene som arbeidstakere har til å delta i den offentlige debatten om kunnskap hen har ervervet seg gjennom sitt arbeid og/eller sin profesjon (Trygstad & Ødegård, 2016).

På bakgrunn av arbeidene til Skivenes og Trygstad (2010) og Trygstad og Ødegård (2016) kan arbeidstakernes muligheter til å diskutere arbeidsrelevante problemstillinger operasjonaliseres som

- tjenestetilbudet/produksjonen/produktet (faglig kvalitet)
- arbeidssituasjonen – organisering og utvikling på arbeidsplassen
 - ▶ ledelse og arbeidsmiljø
- muligheten til å fremme innsigelser og kritiske synspunkter
- muligheten til å være samfunnsengasjert også på eget arbeidsfelt

I den omtalte litteraturen vises det til at i et arbeidsfellesskap der det er praksis for å diskutere ulike sider ved oppgaveløsningen, tjenestene/produksjonen, kvaliteten og/eller arbeidsmiljøet i vid forstand, vil det trolig også være enklere å stille kritiske spørsmål (Ødegård et al., 2016).

I ulike undersøkelser blant norske arbeidstakere er det i løpet av det siste tiåret stilt en rekke spørsmål for å måle ytringsbetingelsene. Vi starter med interne ytringsbetingelser og SSBs levekårsundersøkelser. Her ble det blant annet i 2016 og 2019 stilt spørsmål om aksepten for å komme med kritiske ytringer på jobben, nærmere bestemt: «Risikerer du å møtes med uvilje fra sjefer/arbeidskamerater hvis du kommer med kritiske synspunkter på arbeidsforholdene på arbeidsplassen din?» I tabell 4.1 skiller vi mellom arbeidstakere i offentlig og privat sektor.

Tabell 4.1 Om arbeidstakere blir møtt med uvilje på jobben dersom de kommer med kritiske synspunkter. Andel som svarer i høy/noen grad (kilde: SSB LKU). Prosent¹⁰

	2016 (lavest n = 7585)		2019 (lavest n = 7762)	
	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat
... at de blir møtt med uvilje fra arbeidskamerater hvis kritiske synspunkter	28	22	30	23
... at de blir møtt med uvilje fra sjefen hvis kritiske synspunkter	35	31	38	33

Både i 2016 og 2019 er det er noen flere som svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen enn fra arbeidskamerater dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Videre er det noen flere i offentlig enn i privat sektor som svarer dette, uavhengig av årstall. Mens snaut fire av ti offentlig ansatte i 2019 svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen dersom de kommer med denne type ytringer på jobben, er den tilsvarende andelen i privat sektor én av tre. Ellers er det ikke mye som skiller svarene i henholdsvis 2016 og 2019.

Ødegård et al. (2016) påpeker at følelsen av å måtte passe seg for hva man sier, ikke er det beste utgangspunktet for et godt ytringsklima. Årsaken kan være at man opplever at det er uskrevne regler for hva ansatte kan si internt. Hva dette er, oppleves svært subjektivt. Tydelig ledelse som signaliserer at ytringer, også kritiske, er velkomne, er trolig det viktigste for å motvirke følelsen av «uskrevne regler» (Trygstad et al., 2017).

Videre er det i andre undersøkelser stilt spørsmål om hvordan ansatte opplever mulighetene til å uttale seg offentlig, altså de eksterne ytringsbetingelsene. Nedenfor gis en oppsummering av noen av resultatene. Årstallene viser til følgende undersøkelser:

2014: *Ytringsfrihet i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen*

(Staksrud et al., 2014).

2016: *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016*

(Trygstad & Ødegård, 2016).

2017: *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*

(Trygstad et al., 2017).

2022: *Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv*

(Trygstad & Ødegård, 2022).

¹⁰ Egne analyser av LKU. Spørsmålet ble ikke stilt i LKU 2022.

I spørsmålsstillingene ble det påpekt at det ikke var snakk om ytringer som bryter med lovpålagt taushetsplikt. Taushetsplikt kan sette grenser for hva man kan uttale seg om, og kan følge av lover, instruksjoner og avtaler.

Tabell 4.2 Oppsummering av resultater fra undersøkelser til ansatte om eksterne ytringsbetingelser i norsk arbeidsliv. Andel helt eller delvis enige. Prosent.

	2014 (lavest n = 1532)	2016 (lavest n = 2885)	2017 Kommunal sektor (lavest n = 1162)	2022 (lavest n = 2702)
«Arbeidsavtalen min begrenser mine muligheter til å snakke/skrive offentlig om min arbeidsplass»	34	33	34	42
«Toppledelsen begrenser mulighetene mine til å uttale meg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme»	Ikke spurt	38	37	33
«Mine muligheter til å offentlig omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av mine overordnede»	Ikke spurt	31	38	Ikke spurt
«På min arbeidsplass blir ansatte irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig»	Ikke spurt	19	19	Ikke spurt
«Jeg føler meg fri til å svare på spørsmål fra journalister om forhold på arbeidsplassen min»	Ikke spurt	19	16	33
«Toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter»	19	26	24	Ikke spurt

I tillegg til resultatene i tabell 4.2 kom det i undersøkelsen fra kommunal sektor i 2017 fram at rundt halvparten av de ansatte mente at det ikke var akseptabelt at arbeidstakere framførte offentlig kritikk av kommunen de jobbet i. Kierulf (2020) spurte i forbindelse med den rapporten om hvordan velgerne i så fall skal få tatt stilling til hva som faktisk burde forbedres i Kommune-Norge.

Imidlertid mente majoriteten (rundt 70 prosent) at det var akseptabelt – både for ledere og ansatte uten lederansvar – å delta i det offentlige ordsiftet med fagkunnskap de hadde ervervet i jobben sin (Trygstad et al., 2017).

4.2 Har tillitsvalgte større eller mindre rom for å ytre seg?

Wessel-Aas et al. (2021) påpeker at tillitsvalgtes ytringsfrihet er en del av vernet av fagforeningenes virksomhet etter Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11, og at tillitsvalgte nyter et ekstra sterkt vern.

Dette betyr imidlertid ikke at tillitsvalgte nødvendigvis er kjent med dette vernet. En undersøkelse gjennomført av Fellesorganisasjonen FO i 2021 viste at hver tredje tillitsvalgt ikke visste hva de har lov til å si eller skrive om jobben sin i offentligheten (Grimsrud, 2021). Forbundets tillitsvalgte er neppe unike, det er grunn til å tro at det vil være

en tilsvarende usikkerhet i en rekke andre forbund, dersom det samme spørsmålet ble stilt. Videre viser Kommunerevisjonens rapport fra Oslo kommune (Kommunerevisjonen i Oslo, 2024) at representanter for de ansatte i liten grad hadde kunnskap om yringskultur, herunder hvor og hvordan de ansatte kan ytre seg. Flere var heller ikke kjent med om det forelå skriftlige eller muntlige føringer om offentlige uttalelser. Som tidligere nevnt, viste en representant til at tillitsvalgte og vernetjenesten hadde blitt fortalt at det ikke var anbefalt å gå til media, men at saker heller burde løses på lavest mulig nivå i etaten.

Spørsmålet om tillitsvalgte har større eller mindre rom for å ytre seg offentlig, var også tema for en sak i arbeidsretten¹¹ (se tekstboks under).

I 2017 medførte et avisinnlegg i *Stavanger Aftenblad* reaksjoner fra ledelsen. En tillitsvalgt i daværende Statoil skrev et innlegg med tittelen «Misnøyens beger renner over». Debattinnlegget omhandlet intern uenighet om endringer i røykerom på plattformene. Den tillitsvalgte presenterte to spådommer i ganske krasse ordelag. Den ene var at resultatene av den kommende arbeidsmiljøundersøkelsen ville bli ille for ledelsen. Den andre spådommen var at det ville skje en alvorlig ulykke på norsk sokkel, på grunn av måten virksomheten ble styrt på. Den tillitsvalgte ble innkalt til et såkalt formøte til eventuell disiplinærsak fordi Statoil mente at innlegget ikke var vernet av yringsfriheten, og at den tillitsvalgte hadde brutt sin lojalitetsplikt. Det sto også at «Ytterligere mislighold vil kunne medføre ny disiplinærreaksjon som eksempelvis oppsigelse eller avskjed» (10). Den tillitsvalgte kontaktet sitt forbund, og saken endte til slutt i arbeidsretten.

Yrkesorganisasjonens Sentralforbund (YS), som førte saken i retten, argumenterte med at hovedavtalen § 5-10 krever «saklig grunn» for at tillitsvalgte kan tildeles advarsel begrunnet i utøvelsen av vervet. Bestemmelsen representerer et sterkt og særlig vern for tillitsvalgte mot å bli irettesatt for offentlige ytringer (19). Utgangspunktet for saklig grunn er avveiningen mellom yringsfrihet og lojalitetsplikt (21).

NHO argumenterte på vegne av Equinor for at den tillitsvalgte hadde opptrådd illojalt, og viste til at tillitsvalgte har større begrensninger når det gjelder offentlige ytringer, enn øvrige ansatte, blant annet fordi tillitsvalgte har kanaler der misnøye og kritikk kan fremmes. Nærhet til ledelsen ble trukket fram i denne sammenhengen. Arbeidsgiversiden mente også at leserinnlegget ikke var knyttet til utøvelsen av vervet som lokal tillitsvalgt (31).

NHO fikk ikke støtte for dette argumentet, og i dommen fra arbeidsretten heter det blant annet at:

«Hensynet til en opplyst offentlig samtale tilsier at de som gjennom sitt arbeidsforhold har konkret innsikt i aktuelle saker, deltar i samfunnsdebatten. Dette gjelder ikke minst for arbeidstakere i sektorer av stor samfunnsmessig betydning, og det kan i særlig grad gjelde for tillitsvalgte» (47).

¹¹ AR-2019-28

I dommen ble det videre påpekt at det er vide rammer for en tillitsvalgts ytringer slik at vervet kan utøves på en forsvarlig og effektiv måte, og at det ikke var tvil om at advarselen var et inngrep i ytringsfriheten.

I dommen heter det videre: «Dersom Equinor var av den oppfatning at innlegget hadde et stort skadepotensial for selskapets renommé og var svært fryktskapende, burde man forvente at selskapet hadde rykket ut og korrigert det bildet som bedriften mente innlegget feilaktig hadde skapt» (62).

«Det må legges til grunn at Equinor har en betydelig kommunikasjons- og informasjonsstab som raskt og effektivt kunne ha formidlet selskapets innvendinger til leserinnlegget» (62).

Et sentralt spørsmål som kan reises i kjølvannet av denne saken, er om tillitsvalgte skal bruke sine tilgjengelige ordinære kanaler for å løse saker internt, eller om tillitsvalgte skal bruke sin posisjon til å ytre seg offentlig. Her vil det være ulike meninger, slik det også kommer fram i saken fra Equinor som er omtalt over. På den ene siden kan det argumenteres for at tillitsvalgte er i en betrodd posisjon og fungerer som en forbindelse mellom ledelse og medlemmene. Det betyr også at de har interne kanaler for å uttrykke sin mening. Det kan derfor framstå som unødvendig å gå ut i offentligheten. På den andre siden kan det hevdes at tillitsvalgte har en plikt til å ytre seg om saker som de mener har offentlig interesse, særlig når mulige ulykker vil kunne ramme hardt og mange. Deres posisjon tilsier som regel at de har en tryggere posisjon for å gjøre nettopp det.

4.3 Ytringsrommet i offentlig og privat sektor

I litteraturen er det en diskusjon om ytringsrommet er større eller mindre i offentlig enn i privat sektor. Elvestad (2011) viser til at arbeidstakere i offentlig sektor vil ha lojalitetsplikt overfor den etat de arbeider i, men at det også må «antas at de har en generell lojalitetsplikt overfor allmennheten, som forvaltningen er satt til å betjene» (Elvestad, 2011, s. 132). Arbeidstakere i privat sektor vil i siste instans ha en lojalitetsplikt overfor eierne og i noen tilfeller også andre virksomheter som har nær tilknytning til arbeidsgivers virksomhet.

Den forrige ytringsfrihetskommisjonen diskuterte blant annet om offentlig ansatte måtte tåle større begrensninger i ytringsfriheten enn andre arbeidstakere på grunn av det demokratiske systems legitimitet og funksjon (St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 100). Elvestad (2011) viser til at disse begrensningene bare vil være relevante for en avgrenset gruppe arbeidstakere, eksempelvis arbeidstakere for et sekretariat underlagt politiske organer, til forskjell fra arbeidstakere med rent faglige oppgaver. Hovedregelen er at det ikke er grunnlag for å trekke et prinsipielt eller systematisk skille mellom ansatte i offentlig eller privat virksomhet (Elvestad, 2011, s. 136). Og også i Stortingsmelding nummer 26 ((2003–2004) s. 110) påpekes det at offentlig ansatte har stor ytringsfrihet, fordi hensynet til allmennhetens informasjonsbehov veier svært tungt. Dette gjelder også for privatansatte som arbeider i sektorer av større samfunnsmessig betydning, for eksempel legemiddelindustrien.

Argumentet om at offentlig ansatte har et særlig ansvar og faglige forutsetninger for å bidra til å øke kvaliteten på det offentlige ordskiftet, er noe også Sivilombudet er opptatt av. Ombudet har flere ganger uttalt at offentlig ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for å gi uttrykk for sin mening offentlig. Videre har ombudet sagt at det skal mye til før grensene for den ansattes ytringsfrihet er overskredet (SOMB, 2018/4777). En slik grense er imidlertid taushetsplikten. I Ytringsfrihetskommisjonens utredning fra 2022 framgår det:

Reglene om taushetsplikt legger i praksis nokså sterke begrensninger på hva offentlig ansatte kan ytre seg om. Det er særlig unntaket om «noens personlige forhold» som fører til vidtrekkende begrensninger. (NOU 2022: 9, s. 304)

Samtidig framhever kommisjonen at flere undersøkelser tyder på at «ansatte i forvaltningen sliter med å ha oversikt, forstå og praktisere taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven og i helselovgivningen» (NOU 2022: 9, s. 315). Kommisjonen påpeker videre at lovens adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten ikke alltid benyttes, noe som begrenser ytringsfriheten i større grad enn nødvendig. Videre peker kommisjonen på at det finnes lovbestemmelser ulike steder i lovverket. Flere av disse er vanskelige å tolke og «fører til en usikkerhet som påvirker ytringsfriheten negativt» (NOU 2022: 9, s. 315). Dette kan tolkes som at det er et behov for klargjøring på dette punktet, særlig i lys av Auglend og Jakhellns (2017) påpekning av at det er nødvendig at offentlig sektor har en kultur for kontinuerlig forbedring, der det også er rom for kritisk diskusjon av virksomheten.

I 2015 publiserte Sivilombudsmannen en undersøkelse om ansattes ytringsfrihet i stat og kommune. Undersøkelsen ble igangsatt fordi det jevnlig kom inn klager fra ansatte som mente at deres ytringsfrihet ble urettmessig begrenset. Klagene viste at det var stor usikkerhet om hvor grensen for ytringsfrihet gikk. Ombudet konkluderte med at de retningslinjene som fantes, gikk for langt i å begrense ytringsfriheten, både i kommunal sektor og på departementsnivå. Det var også tvilsomt om retningslinjene var i overensstemmelse med Grunnloven § 100. Ombudet mente blant annet at det var uheldig at man omtalte lojalitetsplikten, «som tross alt er et unntak», rett etter den generelle innledningen i retningslinjene, mens ytringsfriheten ble behandlet senere (SOMB, 2015).

Ifølge rapporten *Status for ytringsfriheten i Norge* fra 2014 vurderte ansatte i offentlig sektor ulike sider ved ytringsfriheten på arbeidsplassen enn ansatte i privat sektor. Det ble påpekt at dette kunne ha sammenheng med at det var flere i privat sektor som ikke hadde gjort seg opp en mening eller testet ytringsfrihetens rammer (Staksrud et al., 2014). Andre undersøkelser har vist at offentlig ansatte også opplever sine eksterne ytringsbetingelser som dårligere enn ansatte i privat sektor. Denne forskjellen har holdt seg også når det ble kontrollert for blant annet virksomhetsstørrelse og utdanning blant de ansatte (Trygstad, 2015; Trygstad & Ødegård, 2016).

I 2022 ble det på nytt gjennomført en befolkningsundersøkelse med spørsmål om arbeidstakers ytringsbetingelser. Her ble det stilt spørsmål om hvor stort eller lite spillerom arbeidstakere bør ha når det gjelder å ytre seg offentlig om ulike forhold, og hvor stort spillerom de faktisk har. Igjen ble det understreket at vi her viser til ytringer som

ikke strider med lovpålagt taushetsplikt (Trygstad & Ødegård, 2022, s. 21–22). Spørsmålene fordelte seg på fire ulike områder: økonomiske prioriteringer i virksomheten, omstillingsprosesser, arbeidsvilkår og faglige spørsmål. I rapporten ble det skilt mellom svarene fra ansatte i offentlig og privat sektor.

Tabell 4.3 Hvor stort rom for offentlige ytringer ansatte i privat og offentlig sektor mener det bør være, og hva det faktisk er. Andel som svarer svært eller ganske stort rom. Prosent.

	Privat sektor (n = 1578)		Offentlig sektor (n = 1309)	
	Bør ha	Har	Bør ha	Har
Økonomiske prioriteringer	26	20	44	23
Omstillingsprosesser	36	24	53	29
Arbeidsvilkår	45	32	57	34
Faglige spørsmål	57	44	64	46

Kilde: Trygstad & Ødegård, 2022, s. 22–23

Analysene viste at arbeidstakere i offentlig og privat sektor vurderte det faktiske rommet for offentlige ytringer (de som svarer «har») ganske likt. Det var imidlertid en større andel som svarte at man *bør* ha et stort rom for ytringer blant ansatte i offentlig sektor. Det er verdt å merke seg at kun 23 prosent av de ansatte i offentlig sektor svarte at de hadde stort ytringsrom om økonomiske prioriteringer. Forfatterne påpeker at dette er interessant i lys av at det offentlige forvalter våre felles ressurser, og at debatt om bruk og prioriteringer av disse midlene ofte er av offentlig interesse (Trygstad & Ødegård, 2022). Videre viser tabell 4.3 at selv om det er flest som svarer at ytringsrommet både bør være og er størst når det gjelder faglige spørsmål, er det like fullt grunn til å spørre om ikke andelen burde vært større.

I den forbindelse diskuterer Røyseng (2016) profesjonsutøveres ytringsfrihet i offentlig sektor. Hun finner at til tross for at profesjonene har en sentral stilling, for eksempel i helseforetakene, er det ikke nødvendigvis risikofritt å ytre seg om helsefaglige spørsmål i mediene. Også sykehjemsleger kan oppleve å bli pålagt munnkurv. Sivilombudet har behandlet en slik sak der en kommunelege, i kraft av sin fagrolle og borgerrolle, publiserte innlegg i lokalavisen hvor hen kritiserte kommunens vedtak om å legge ned sykehjemsplasser. Første gang var i et intervju og deretter i et leserinnlegg. I leserinnlegget sto det blant annet:

Det er mulig å foreta valg i budsjettet som ikke så dramatisk rammer de skrøpeligste og minst taleføre i samfunnet. Å fremstille det for befolkningen og politikerne som om en ikke har et valg i det hele tatt, er en falsk premis.

Legen fikk en skriftlig tilrettevisning for disse uttalelsene, som ble klaget inn til Sivilombudsmannen av Legeforeningen. Sivilombudsmannen konkluderte med at innholdet i avisinnlegget ikke var i strid med det interne regelverket kommunen viste til. Ombudsmannen kunne heller ikke se at ytringene var i strid med den alminnelige lojalitetsplikten

som en arbeidstaker har overfor sin arbeidsgiver. Kommunen fikk derfor beskjed om å trekke tilrettevisningen og beklage hendelsen (SOMB 2014/379).

I den omtalte undersøkelsen blant arbeidstakere i Oslo kommune oppga om lag fire av ti ansatte at de hadde hatt et ønske om å uttale seg offentlig, men ikke gjort det på grunn av begrensningene fra jobben (Kommunerevisjonen i Oslo, 2024, s. 19). De viktigste begrunnelsene for å la være å ytre seg ble kategorisert i følgende temaer: lojalitet til arbeidsgiver, taushetsplikten overfor brukere, bekymring for at egne uttalelser skader omdømmet til arbeidsplassen, frykt for represalier, uttalt forventning om at det er uønsket med kritiske uttalelser om egen arbeidsplass, ønske om å framstå politisk nøytral, opplevelse av at det ikke skjer noe, slik at det ikke er noe poeng i å ytre seg, krevende å skille mellom uttalelser som privatperson og som ansatt i Oslo kommune (s. 43).

Wessel-Aas et al. (2021, s. 24) viser til indikasjoner på at ytringsfriheten for offentlig ansatte er noe større på visse områder, for eksempel: «Det vil trolig være få begrensninger i en lærers adgang til å ytre seg om utdanningspolitikk, sykehusansattes adgang til å ytre seg om helsepolitikk osv. selv om ytringene også innebærer en offentlig kritikk av egen arbeidsgiver.» Samtidig vil ytringenes potensielle skade på virksomhetens legitime interesser og dennes legitimitet ha betydning (se kapittel 3).

Vi finner eksempel på en slik sak i vårt materiale. Det dreier seg om en politibetjent som var aktiv i lokalpolitikken, og som benyttet Facebook som kanal, der profilbildet viste mannen i polituniform. Politibetjenten postet blant annet dette innlegget: «Våren er kommet og asylsøkerne begynner å sykle langs veiene igjen. Pass god på så du ikke kjører på dem. Det kan være din sykkel ...» (LB-2017-35146, s. 3). Dette og tilsvarende innlegg medførte at han ble avskjediget fra sin stilling. Vedtaket ble påklaget og omgjort til ordensstraff, forflytning og advarsel.

Etter ordensstraffen og advarselen fjernet betjenten bildet av seg selv i uniform. Det sto imidlertid fortsatt på hans Facebook-side at han var ansatt i politiet, og Facebook-aktiviteten avtok ikke. En tillitsvalgt klaget til politimesteren og viste til linker til artikler om muslimer som hadde begått straffbare handlinger, noe som resulterte i rasistiske kommentarer fra andre under betjentens innlegg. Videre klaget privatpersoner, som her: «Det føles ekstremt ubehagelig å forholde seg til Y politistasjon, når man vet at en anmeldelse kan havne på hans skrivebord. Det gir meg et ubehag bare ved å gå inn der» (LB-2017-35146, s. 5). Det lokale ansettelsesrådet vedtok å avskjedige og suspendere betjenten høsten 2015. Politibetjenten argumenterte for at hans ytringer var politiske og derfor hadde et særskilt vern. I sammendraget i rammen under ser vi at lagmannsrettens vurdering var at ytringene likevel ikke kunne aksepteres.

En polititjenestemann var avskjediget i medhold av tjenestemannsloven § 15 første ledd bokstav b på grunn av hans aktiviteter på Facebook. Han reiste søksmål om gyldigheten av avskjedsvedtaket. Vurderingen av avskjedsvedtakets gyldighet berodde på en avveining mellom hensynet til den ansattes ytringsfrihet og hensynet til lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Lagmannsretten la til grunn at hensynet til ytringsfriheten må tillegges stor vekt i denne vurderingen. Momenter som konkret ble tillagt vekt var særlig ytringenes innhold, ytringenes form, faren for identifikasjon og den ansattes stilling som polititjenestemann. Lagmannsrettens vurdering var at den ansattes ytringer samlet hadde en slik form, omfang, rekkevidde og innhold at de de lovbestemte vilkårene for avskjed etter tjenestemannsloven § 15 første ledd bokstav b var oppfylt. Det ble videre lagt til grunn at det gjelder et ulovfestet forholdsmessighetsvilkår, men at vedtaket om avskjed ikke er en uforholdsmessig reaksjon. (LB-2017-35146)

5 Ytringsfrihet for høyt utdannede arbeidstakere

Ytringsfrihet for høyt utdannede arbeidstakere omfatter hvordan man kan bruke sin profesjonsrolle i offentlige ytringer og bruk av akademisk ytringsfrihet. Profesjons- eller fagutøverrollen kjennetegnes ved at for eksempel leger og lærere uttaler seg om forhold som kan ha samfunnsmessig betydning. Akademisk ytringsfrihet gjelder for vitenskapelig ansatte i universitets- og høyskolesektoren, i tillegg til forskningssektorer som helseforetak og forskningsinstitutter (NOU 2022:2).

Utgangspunktet i dette prosjektet var å legge særlig vekt på å formidle kunnskap om ytringsfrihet for arbeidstakere med høyere utdanning. Det viser seg imidlertid at litteraturen i liten grad tematiserer ytringsrommet for høyt utdannede, med unntak for akademisk ytringsfrihet.

I dette kapittelet beskrives noen saker som omhandler arbeidstakere med høy utdanning, og som er behandlet i rettsvesenet eller av Sivilombudet. Disse illustrerer blant annet hva som er beskyttet av den enkeltes ytringsfrihet og hva arbeidsgiver kan foreta seg, eller snarere *ikke* foreta seg når arbeidstakere uttaler seg offentlig. Vi ser også nærmere på hva surveydata fra 2022 viser for ansatte med treårig universitets- eller høyskoleutdanning eller mer, når det gjelder begrensninger i arbeidsavtalen på hva man kan si offentlig. Videre tematiseres kjennetegn ved den akademiske ytringsfriheten, og hva som skiller en såkalt kvalifisert ytring fra en alminnelig meningsytring.

Sivilombudet hadde i 2021 til behandling en sak der en arbeidstaker, i kraft av sin fagutøverrolle, hadde svart på en høring om pelsdyrnæringen. Klager var veterinær ansatt i Mattilsynet og skrev i 2018 en kronikk i en avis om forholdet mellom dyrevelferd og regelverksetterlevelse innenfor pelsdyrhold. Arbeidsgiver ble gjort kjent med kronikken før den sto på trykk. Vinteren 2019 hadde Landbruks- og matdepartementet et lovfor-slag om pelsdyrhold ute på høring. Departementet ba om høringsuttalelser fra alle som hadde innspill til lovfor-slaget, både privatpersoner og organisasjoner. Klageren sendte kronikken inn som et privat høringssvar, underskrevet med utdanning (veterinær) og arbeidssted (Mattilsynet), men presiserte at høringssvaret var et personlig svar. Mattilsynet sendte eget høringssvar i saken. Noe tid etter hadde en ny avis plukket opp veterinærens høringssvar og omtalt dette. I etterkant av avisomtalen mottok veterinæren en skriftlig advarsel fra Mattilsynet, der det framgikk at hen hadde brutt «statens og Mattilsynets etiske retningslinjer» (SOM-2021-742, s. 3). Arbeidsgiver påpekte at høringssvaret ikke framsto som en privat ytring, fordi det var undertegnet med veterinær og ansatt i Mattilsynet. I advarselen sto det:

Arbeidsgiver forventer at du i fremtiden ikke kommer med ytringer / uttalelser vedrørende pelsdyrnæringen eller andre dyrevernområder som kan knyttes til Mattilsynets legitime interesser (s. 3)

Foruten skriftlig advarsel fikk klageren endrede arbeidsoppgaver som en konsekvens av dette. Videre påla arbeidsgiver den ansatte en plikt til å klarere alle former for offentlige ytringer og uttalte at:

der du ønsker å uttale deg i en sak, sørg alltid for å involvere nærmeste leder. det gjelder den minste sak, selv å trykke «liker» på et innlegg. Å vurdere om et innlegg kan ha betydning for Mattilsynets legitimitet må vi gjøre i fellesskap, hvor jeg lytter til deg og jeg beslutter (s. 3)

Sivilombudet konkluderte imidlertid med at

[...] klagers ytringer var å anse som private, og vernet av ytringsfriheten. Arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å gi [hen] en skriftlig advarsel. I tillegg var anmodningen om å få lese igjennom klagers tekster før publisering i strid med forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100 fjerde ledd. (sak 2021/742, s. 9)

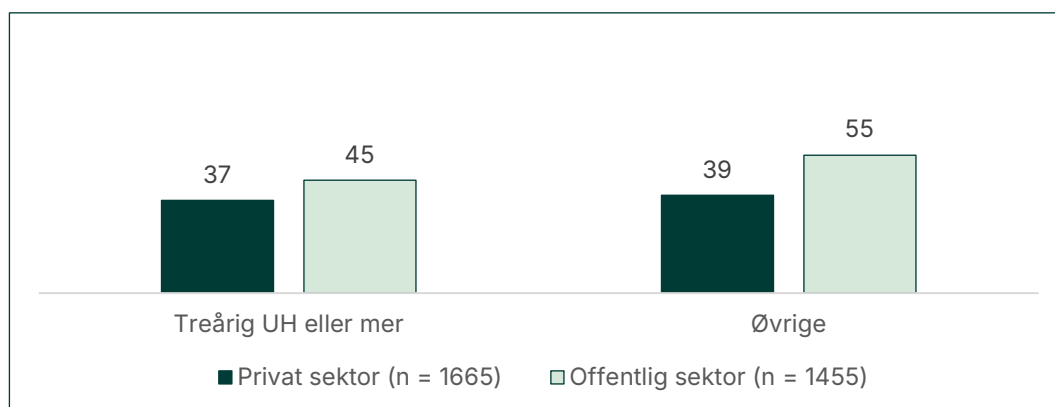
Videre påpekte Sivilombudet at arbeidsgiver står fritt til å delta i den offentlige debatten:

[...] og uttrykke uenighet eller kommentere selve innholdet i den ansattes ytringer. Også arbeidsgivere har rett til å ytre seg. Samtidig må ikke arbeidsgivers adgang til å ytre seg offentlig om selve innholdet i saken, forveksles med kommentarer eller reaksjoner på arbeidstakerens ytringsadgang (s. 6-7).

Arbeidsgivers imøtegåelse av arbeidstakerens ytringer er det som Holmboe (2017) omtaler som horisontal imøtegåelse. Det kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet.

Først undersøker vi om våre surveydata viser forskjeller i hvordan arbeidstakere med henholdsvis lang (treårig universitets- eller høyskoleutdanning (UH) eller mer) og kort utdanning (øvrige) vurderer sine muligheter for eksterne ytringer. I tillegg skiller vi mellom sektorer. I figur 5.1 og 5.2 gjengir vi andelen som svarer at de er helt eller delvis enige. Når vi har bedt arbeidstakerne ta stilling til påstandene, er det understreket at vi her spør om ytringer som *ikke* strider mot lovpålagt taushetsplikt.

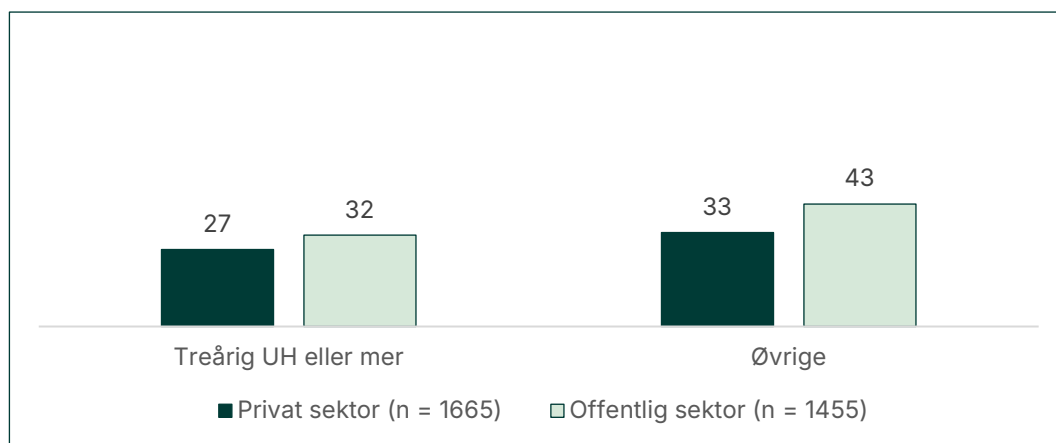
Figur 5.1 Andel som er helt/delvis enige i at arbeidsavtalen begrenser mulighetene til å snakke/skrive offentlig om sin arbeidsplass (kilde: Fafo, 2022 – nye analyser)



Vi ser at det både er sektorforskjeller og forskjeller som kan knyttes til utdanning. For det første er det flere i offentlig sektor som, uavhengig av utdanningsnivå, svarer at de har en arbeidsavtale som begrenser mulighetene til å snakke eller skrive om arbeidsplassen. Vi minner om at denne begrensningen også gjelder ytringer som ikke strider med lovpålagt taushetsplikt. Særlig er forskjellene store når det gjelder de med utdanning under universitets- og høyskolenivå. Her skiller det 16 prosentpoeng. Dernest ser vi at ansatte med utdanning på universitets- og høyskolenivå i offentlig sektor i *mindre grad* svarer at den arbeidsavtalen de har inngått, begrenser dette, sammenliknet med ansatte med kortere utdanning i samme sektor. I privat sektor er forskjellene så godt som fraværende.

I figur 5.2 ber vi ansatte ta stilling til påstanden «Toppledelsen begrenser mulighetene mine til å uttale meg offentlig, av hensyn til virksomhetens omdømme».

Figur 5.2 Andel som er helt/delvis enige i at toppledelsen begrenser mulighetene til å uttale seg offentlig, av hensyn til virksomhetens omdømme (kilde: Fafo, 2022 – nye analyser)



Her er sektorforskjellene mellom utdanningsgruppene noe mindre enn det vi så i figur 5.1, men like fullt signifikante. I privat sektor skiller det 6 prosentpoeng mellom de med kort og lang utdanning, mens i offentlig sektor er den tilsvarende forskjellen 11 prosentpoeng. Igjen er det de med kort utdanning som i størst grad svarer at toppledelsen begrenser deres muligheter til å uttale seg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme. Dersom vi sammenlikner svarene på tvers av sektorene, er det 5 prosentpoeng flere av de med lang utdanning i offentlig sektor som er enige i påstanden. Blant de med kort utdanning skiller det 10 prosentpoeng.

Det er noe overraskende at de forskjellene vi finner knyttet til utdanning, peker i en retning der de med kortere utdanning opplever større begrensninger enn de med lengre utdanning. Det er rimelig å anta at blant de med lang utdanning vil det være en større andel som befinner seg i en lederjobb, og som derfor i noe større grad vil kunne ha et mer begrenset ytringsrom, grunnet blant annet identifikasjonsfaren (se kapittel 3). Samtidig er det likevel slik at majoriteten av de med høy utdanning ikke har en lederrolle. En annen faktor som kan spille inn, er at ansatte i universitets- og høyskolesektoren vil kunne vurdere ytringsfrihet som større enn arbeidstakere i privat sektor.

5.1 Akademisk ytringsfrihet

Mangset et al. viste i 2022 til at det i løpet av de senere år har vært en økende oppmerksomhet om akademias rolle. Det omfatter forskeres mulighet til fritt å utforske, komme fram til og formidle ny kunnskap kan utfordres av «både reformer knyttet til målstyring og tellekanter og av lojalitets- og konformitetspress» (Mangset, 2022, s. 14). Videre viser de til at minoriteter og hvordan de oppfatter ytringer, i økende grad har vært knyttet til:

[...] en form for politisk mobilisering som har hatt universiteter og studentmiljøer som en viktig base, i første rekke i en amerikansk kontekst. [...] Hvor opplever norske forskere at grensene går for hva de kan ytre seg om i offentligheten, og hvordan erfarer de ytringsrommet internt i akademien? (Mangset, 2022, s. 14)

Strømme (2020) viser til at akademisk ytringsfrihet kan oppfattes som særlig sterk. Den har særskilt beskyttelse, men er også underlagt bestemte krav, nemlig de normer og standarder som gjelder i forskerfellesskapet. Man har med andre ord et selvstendig ansvar for kvalitet, i motsetning til den generelle ytringsfriheten som ikke stiller kvalitetskrav (NOU 2022: 2). Begrunnelsen er sannhetssøken som gjør at den akademiske ytringsfriheten i noen tilfeller kan strekke seg lenger enn den ordinære ytringsfriheten, og Strømme (2020) peker på at vitenskap og akkumulasjon av kunnskap er en prosess, og denne prosessen forutsetter ytringsfrihet. Etter universitets- og høyskoleloven (§ 1-5) skal institusjonene verne og fremme den akademiske frihet. Og etter samme bestemmelse har de et selvstendig ansvar for kvalitet. Thue et al. (2022, s. 18) uttrykker sammenhengen mellom akademisk frihet og akademisk ytringsfrihet på denne måten:

Når man i egenskap av forsker eller vitenskapelig ekspert, for eksempel når man bruke sin professortittel i et avisinnlegg, kreves det at man har kompetanse på det man uttaler seg om, at man tar hensyn til kunnskapssituasjonen på feltet og at man følger de normer for saklighet og balansert framstilling som gjelder i forskerfellesskapet.

Informasjonsfrihet og informasjonskrav, som også er en del av ytringsfriheten, kan også knyttes til forskning ved for eksempel at en forsker i stor grad må kunne forlange å få tilgang til relevant informasjon (informasjonskrav). Det er vanskelig å komme på et eksempel hvor det kan være forsvarlig å straffe en forsker for å ha mottatt informasjon om noe som er relevant for forskningen (informasjonsfrihet) (Strømme, 2020).

Kierulf-utvalget viser til at for enkelte fagpersoner kan den akademiske ytringsfriheten skape dilemmaer, og skriver at dette er særlig aktuelt for vitenskapelig ansatte tilknyttet de såkalte «uniformsskolene», Politihøgskolen og Forsvarets høgskole, men kan også omfatte helsearbeidere i «uniform» (NOU 2022:2, s. 65). Når disse uttaler seg i uniform, gjør de det da på vegne av seg selv som vitenskapelig ansatte eller på vegne av etaten? Dersom akademiske ytringer misforstås som ytringer på vegne av etatene, kan det for publikum framstå som myndighetsspråk med voldsmakt bak seg. Slike misforståelser kan også gjøre at borgerne legger bånd på sine eventuelle motytringer (NOU 2022:2, s. 66).

Profesjonsrollen og ytringer

Thue et al. (2022) påpeker at det kan være vanskelig å trekke klare skillelinjer mellom faglig kvalifiserte ytringer og alminnelige meningsytringer. Skillet mellom kvalifiserte ytringer og meninger aktualiseres i to ulike saker som har fått oppmerksomhet. Den første saken er relatert til vaksinemotstand under koronapandemien. Den andre er den såkalte Malkenes-saken (se tekstboks nedenfor).

Under koronapandemien var det en fastlege som i offentligheten uttrykte stor skepsis til vaksinene. Hvor stort eller lite ytringsrom er det for en lege i en slik situasjon? Fastlegen delte en omstridt koronafilm på sin egen Facebook-side og hevdet at faktasjekkere er «betalt for å holde viktig informasjon nede» (Utgård, 2021). Kritikerne mente at fastlegen ikke forholdt seg til faglig begrunnede råd og spredte anbefalinger på tynt faglig grunnlag. Rådmannen i kommunen kalte fastlegen inn til en såkalt rutinemessig oppfølgings samtale, der hun ble bedt om å tone ned vaksinemotstanden på sosiale medier (Utgård, 2021).

Et annet godt eksempel på forholdet mellom profesjonsrollen og ytringsfrihet er den såkalte Malkenes-saken, som fikk stor oppmerksomhet.

I mars 2018 leste lektor Simon Malkenes opp en beskrivelse om en egenopplevd skoletime på Dagsnytt 18. Den handlet om elever som kom for sent, som sitter på telefonen, som roper og banner, og som vandrer, og så videre. Det var en beskrivelse av hvordan han opplevde skolehverdagen, der det på enkelte videregående skoler i Oslo var en elevmasse som var for krevende til at skolen kunne håndtere dem. En måned tidligere hadde han skrevet en kronikk om bruk av konsulenter som skulle løse problemene med vold i Oslo-skolen. Bakgrunnen for de to offentlige opptredenene var at Malkenes mente at fritt skolevalg i videregående skole i Oslo førte til at elever med faglige og sosiale utfordringer ble overrepresentert ved noen få skoler. Seks dager etter sendingen fikk han en e-post med emnefeltet «Personalsak». I boka *Det store skoleeksperimentet* skriver han: «Mine uttalelser skulle ha krenket elevene. Det som har blitt hetende Malkenes-saken var i gang» (Malkenes, 2018, s. 10). Han ble innkalt til møte med ledelsen og fikk spørsmål om det var meningen å henge ut elever. Dagen etter skriver kolleger et avisinnlegg der de understreker at meningen ikke var å krenke elever, men å rette kritikk mot et inntakssystem som får fatale konsekvenser for svake elever. I det neste møtet med ledelsen får Malkenes beskjed om at det er levert inn et varsel fra en elev om at det ikke er et godt og trygt arbeidsmiljø i klassen. Elever føler seg identifisert og at Malkenes har omtalt elever i rasistiske termer. Etter hvert beskriver han situasjonen slik: «Jeg ble satt i en situasjon der jeg skulle godta at jeg har krenket elevene og brutt opplæringsloven» (Malkenes, 2018). I offentligheten ble kjernen i saken ytringsfrihet og lærernes rett til å kritisere skolesystemet. Fra skolens side endte det med at Malkenes fikk skriftlig tilrettevisning med pålegg om sitatsjekk i alle uttalelser til media. Han ble sykmeldt og forlot siden skolen. Malkenes har mottatt varslerspenningen Stockmanns Hammer fra Stiftelsen Byggfag og Fritt Ords honnørpris. I begrunnelsen fra Fritt Ord heter det blant annet at Malkenes «gjennom aktiv deltagelse i offentligheten fremstår som en av de tydeligste og skarpeste stemmene i debatter om utviklingstrekk i norsk skole. Malkenes har flere ganger tematisert vilkårene for kritiske ytringer og debatter i sko-

len»¹². I den pågående medieanalysen av ytringsfrihet og arbeidsliv viser det seg at Malkenes er den personen som topper lista over flest medietreff i perioden 2014–2023.

Imøtegåelse eller refs?

Skillet mellom en kvalifisert ytring og alminnelig meningsytring ble aktualisert i den såkalte Eikrem-saken ved NTNU. Holmboe diskuterer sider av denne saken i en artikkel fra 2019, «Faglig frihet for teoretikere og praktikere». Holmboe trekker linjer tilbake til saken mot Arved Nedkvitne, som var den første saken i sitt slag siden Universitetet i Oslo ble anlagt i 1811. Det var også den første avskjedssaken mot en professor som ble behandlet av domstolen i Norge. Nedkvitne ble avskjediget fra sin stilling som professor ved Universitetet i Oslo i 2009 etter en konflikt med kolleger og instituttledelsen. Bakgrunnen for avskjeden var blant annet at Nedkvitne i leserinnlegg i [Universitas](#) og [Uni-forum](#), og i e-poster, hadde uttalt seg sterkt kritisk om ledelsen ved instituttet og ved Det humanistiske fakultet og til dels om kolleger ved instituttet. Nedkvitne anla sak mot sin arbeidsgiver for å få avskjeden kjent ugyldig. Oslo tingrett frifant i 2010 universitetet på alle punkter, men saken ble anket til lagmannsretten, som forkastet anken, en avgjørelse som ble anket til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg avviste å behandle saken. I vår sammenheng er saken interessant fordi universitetet argumenterte for at professorens ytringer medvirket til et dårlig arbeidsmiljø, mens professoren og hans advokat argumenterte for at dette omhandlet ytringsfrihet, eller snarere den akademiske friheten, og retten til å ytre seg blant annet om faglig kvalitet.

Holmboe (2019) bruker Nedkvitne-saken som sammenlikningsgrunnlag på visse punkter når han diskuterer Eikrem-sakens første fase. Eikrem var førsteamanuensis ved universitetet, og uttalte seg til *Resett* om en dobbeltdrapssak på to asylsøkere i Trondheim i 2018, der alle involverte var enslige, mindreårige asylsøkere. Deler av intervjuet med Eikrem ble sitert av Holden (2021):

«– Fremstillingen av hendelsen som bare en tragedie, er naiv. Her finnes en nødvendig kontekst å ta med i betraktningen; Norge lar en masse unge menn komme hit, man fremstiller mennene som hjelpeløse stakkarer, som små barn som trenger omsorg, og at man bare må behandle dem godt, så kommer det til å gå bra. Det er en litt sånn naiv Hakkebakkeskogen-mentalitet, løserevet fra det vi vet om hvordan mennesker egentlig oppfører og endrer seg, sier Eikrem.»

Uttalelsene vakte reaksjoner i kollegiet, og Eikrem ble kalt inn «på teppet» til instituttledelsen (Tønnessen et al., 2022). Instituttlederen skal ha skrevet til Eikrem at «Hele instituttets omdømme er blitt skadet». Holmboe spør imidlertid hva som skader et institutts omdømme mest:

at en forsker ved instituttet ytrer seg om et kontroversielt spørsmål, eller at instituttledelsen kaller inn forskeren til en samtale som inneholder kritikk av at forskeren har ytret seg? (s. 7)

¹² <https://frittord.no/nb/aktuelt/simon-malkenes-far-fritt-ords-honor>

Holmboe diskuterer den faglige friheten innad i det akademiske fellesskapet og bruker begrepene horisontal dialog og vertikal kontroll. Framfor å imøtegå Eikrems uttalelser i form av faglig debatt ble vertikal kontroll benyttet ved at Eikrem ble kalt inn på teppet, der institusjonens omdømme snarere enn en velinformert offentlig debatt ble det sentrale. Holmboe argumenterer for at når det er uenighet mellom forskere, er det en sak for fagfellesskapet, ikke for ledelsen. Holmboe viser videre til at en forskers frihet kan innskrenkes fra fire kanter. For det første kan myndigheter og pengesterke samarbeidspartnere søke å påvirke forskeren til å la være å publisere kritiske ytringer. For det andre kan ledelsen ved universiteter og høyskoler bli for opptatt av å «bygge omdømme» og derfor forsøke å påvirke enkeltforskere til å avholde seg fra upopulære ytringer. For det tredje kan forskere forsøke å få kolleger til å begrense seg, og for det fjerde kan begrensninger komme fra forskeren selv:

De tre første farene er ille i seg selv, og blir verre hvis de fører til selvsensur. Det er en kjent sak at academia har en høy andel midlertidig ansatte. Da er det ekstra problematisk om ledelsen ved en institusjon bruker sin formelle makt når forskere uttaler seg «ukorrekt» (s. 10)

En sak som verserte høsten 2023, aktualiserer den første trusselen Holmboe trekker fram. I et innlegg i *Dagens Næringsliv* skrev daværende rektor ved NTNU et slags svar til en artikkel som var på trykk i *Dagens Næringsliv* om to rapporter om kjernekraft:

Her kommer førsteamanuensis XX og postdoktor XX fra NTNU med karakteristikk som jeg som rektor vil ta sterkt avstand fra. Verden står foran en stor energiomstilling, og NTNU er en viktig aktør innen energiforskning og teknologiutvikling. Så langt har kjernekraft i liten grad vært forskningstema ved NTNU, men som universitet skal vi bidra med å fremskaffe kunnskap – også om kjernekraft – slik at beslutningstagere har et godt grunnlag å fatte beslutninger på. Det er derimot ikke vår rolle å ta stilling til valg av de ulike alternative energikildene. Det er i stor grad et politisk veivalg, som handler om å vurdere fordeler og ulemper forbundet med de ulike alternativene (Borg, 2023).

Saken fikk stor oppmerksomhet, og rektorens kommunikasjon med aktører i Norsk Industri og NHO skapte spekulasjoner rundt innlegget. Saken endte etter et par uker på NTNU-styrets bord. Her ble det konkludert med at rektorens innlegg var kritikkverdig fordi det kunne oppfattes som begrensende på akademisk ytringsfrihet. Styrets leder kom med følgende uttalelse: «Det er også kritikkverdig at rektor gjennom innlegget offentlig irettesatte egne ansatte. Videre kunne kontakten med NHO og Norsk Industri i forkant av innlegget i *Dagens Næringsliv* skape uklarhet om NTNUs uavhengighet» (Mikkelsen et al., 2023).

Moralisering gjennom utsagn som «det burde du ikke sagt offentlig» er ikke tilstrekkelig til å være et angrep på ytringsfriheten, ifølge Gezelius og Mittenzwei (2019). De skriver at det er først når man bruker makt, truer med maktbruk eller oppfordrer til maktbruk, for å styre eller hindre andres ytringer, at vi snakker om angrep på ytringsfriheten. Et eksempel på en slik maktbruk kan være at ytringer må godkjennes av ledelsen. Kritikk

er derimot en legitim bruk av ytringsfriheten, og det er et anerkjent prinsipp at akademisk frihet favner frihet til kritikk (Gezelius & Mittenzwei, 2019).

6 Digitale verktøy og ytringsfrihet

Mangset et al. (2022) viser til to ulike diagnoser for ytringsfrihetens kår i Norge. Den ene er at ytringsrommet er for trangt, den andre at grenseløse debatter gir skadelige ytringer fritt spillerom. Den medieteknologiske utviklingen har gjort at informasjon, desinformasjon og meningsytringer kan formidles fort og bredt. Når arbeidstakere ytrer seg på sosiale medier, er det ofte i kraft av sin borgerrolle, for eksempel når de kommenterer samfunnsspørsmål og kommer med meningsytringer, noe den omtalte saken om politibetjenten er et eksempel på (se kapittel 4). Tidvis får slike ytringer stor oppmerksomhet, og noen ender opp i rettsapparatet eller hos Sivilombudet. Skillet mellom private og offentlige ytringer er her en viktig dimensjon. Er for eksempel ytringer på en lukket Facebook-konto privat?

6.1 Særtrekk ved ytringer på sosiale medier

Ytringsfrihet i Grunnloven og internasjonale traktater gjelder for ethvert medium og omfatter også moderne teknologiske løsninger. Det betyr at i utgangspunktet er ansattes ytringsfrihet teknologinøytral, det vil si at den gjelder uansett hvor eller hvilken plattform den er framsatt på. I Norge, som i andre land, bruker vi stadig mindre tid på tradisjonelle medier og mer tid på internett, inkludert nettaviser og sosiale medier. Tall fra SSB viser at 88 prosent av befolkningen mellom 16 og 79 år brukte sosiale medier i 2022. Tilsvarende andel var 57 prosent i 2011 (SSB, 2023). Ved at flere kan få tilgang til og dele større mengder informasjon raskere og enklere enn før, kan ny teknologi spille en positiv rolle for ytringsfriheten. Samtidig representerer ny teknologi en trussel mot retten til å motta informasjon og retten til å ytre seg. Årsaken er at vår digitale offentlighet i økende grad styres av algoritmer på måter som forsterker motsetninger og polarisering, som regel uten at vi er klar over det selv (Hellestveit & Wilhelmson, 2022). Mangset et al. viser til en voksende bekymring for at «ideenes frie marked» ikke fungerer som grunnlag for en opplyst og kritisk offentlighet (2022, s. 12). Dette kan være en grunn til at Ytringsfrihetkommisjonen viser til at en frykt for tabloidisering og et belastende debattklima, særlig i sosiale medier, ser ut til å føre til at forskere er mindre villige til å formidle kontroversielle funn i mediene enn i vitenskapelige publikasjoner. Særlig gjelder dette de som forsker på «klima, kjønnsstudier og innvandring, integrering og flerkultur rapporterer at de unngår å ytre seg offentlig om betente temaer for å unngå ubehagelige reaksjoner» (NOU 2002: 9, s. 17). Dette ser ut til å føre til nedkjølingseffekter (se kapittel 7).

Digitaliseringen kan også øke risikoen for at kritisk informasjon om interne forhold kommer ut i offentligheten. Dette kan igjen påvirke virksomheters forsøk på å kontrollere omdømmet sitt (Enjolars et al., 2014). Staksrud et al. fant i 2014 en ganske stor aksept i befolkningen for å begrense ansattes muligheter til å bruke sosiale medier for å kritisere arbeidsplassen. Dette var for å beskytte virksomhetens omdømme og økonomiske interesser. Videre kan digitaliseringen og bruk av sosiale medier bidra til å gjøre grensen mellom private og offentlige ytringer uklar. Ytringer som i utgangspunktet var ment som private, kan bli ansett som offentlige i rettslig forstand.

I vårt materiale har vi flere saker der utgangspunktet er ytringer som arbeidstakere har fremmet i sosiale medier. Dette er saker som har vært behandlet i rettsapparatet og hos Sivilombudet. Flere av sakene har det til felles at de avviker fra mer saklige og veloverveide innlegg publisert på sosiale medier, og det dreiere seg ofte om meningsytringer. Spørsmålet er da om det er andre regler som gjelder. Dette tematiserer Audun Olsen i artikkelen «Ansattes ytringsfrihet i sosiale medier», publisert i 2014. Olsen reiser spørsmål om «hva arbeidsgiver må tåle av de mer dagligdagse, men likevel kontroversielle ytringer (både overfor arbeidsgivere og andre), som finner sted i et betydelig omfang på sosiale medier» (Olsen, 2014, s. 250), og det vises til ytringer der det gis uttrykk for rasistiske holdninger og/eller «usmakelige/upassende uttalelser» (Olsen, 2014, s. 250). Olsen viser til at sosiale medier som Facebook, X (Twitter), Instagram, LinkedIn muliggjør det å nå et stort publikum på kort tid, og at ytringene kan spres til andre enn det som var den eller de opprinnelige mottakerne. Olsen argumenterer derfor for at ytringer på disse og liknende plattformer som hovedregel vil være offentlige. Disse ytringene gjennomgår sjelden noen kvalitetskontroll: «Umiddelbarhet kan således sies å være et stikkord» (s. 251).

Ytringer på Facebook om en tidligere kollega ble gjenstand for diskusjon og gransking i 2021 og 2022 (Martinsen & Danielsen 2022). Utgangspunktet var en arbeidstaker i Bodø kommune som gjentatte ganger hadde varslet om det hun mente var økonomiske misligheter. Bodø kommune unnlot å behandle varslene i tråd med kommunens varslingsrutiner, og kvinnen mente seg utsatt for sanksjoner. Det ble etter hvert gjennomført en gransking, og Bodø kommune fikk knusende kritikk. Kontrollutvalget i kommunen avslørte også at kvinnen ble utsatt for gjengjeldelse. Hun ble blant annet fratatt arbeidsoppgaver, og hennes stilling ble fjernet. Varsleren gikk til sak mot kommunen for de gjengjeldelsene hun var blitt utsatt for. Saken endte med forlik, der varsleren ble tilkjent erstatning fra kommunen. Partene ble også enige om å ikke snakke om saken (Lysvold & Karlsen, 2021). Denne avtalen ble brutt dagen etter i sosiale medier. Fire ansatte i HR-avdelingen med kjennskap til saken var på fest og logget seg på en offentlig Facebook-gruppe. Her postet de flere nedsettende kommentarer om varsleren (Johansen et al., 2021). Rådmannen i kommunen sa i etterkant av hendelsen at meningsutvekslingen var gjort som privatpersoner, noe de etter kommunens reglement hadde anledning til (Johansen et al., 2021). Facebook-meldingene resulterte imidlertid i to nye varsler, og igjen ble det gjennomført en gransking. Her ble det slått fast at de fire ansatte ved personalavdelingen hadde brutt arbeidsmiljølovens forbud mot gjengjeldelse i varslersaker (§ 2A-4) (Johansen et al., 2021).

Hva så når vi ytrer oss i lukkede Facebook-grupper? Er det greit å kritisere arbeidsgiver, ledere og kolleger der? Hvordan skal en arbeidsgiver forholde seg til slike grupper dersom temaet og (deler av) innholdet i slike blir kjent for arbeidsgiver? Kan arbeidsgiver under henvisning til lojalitetsplikten la dette få konsekvenser i form av pålegg om å avstå fra slik aktivitet eller andre arbeidsrettslige sanksjoner? Olsen (2014) viser til at lukkede, mindre Facebook-grupper i utgangspunktet er mer å anse som en privat sfære for arbeidstakerne:

kan sammenliknes med muntlig «sladder» blant arbeidstakere, som ikke uten videre kan anses som offentlige ytringer. Således vil ikke uttalelser i et slikt forum så lett komme i konflikt med lojalitetsplikten. (Olsen, 2014, s. 255–256)

Identifikasjonsfaren og hvorvidt det er en meningsytring eller påstand om faktiske forhold, vil likevel kunne ha betydning. Olsen viser til et eksempel der en ansatt i et helseforetak ytrer seg om at forholdene går på pasientsikkerheten løs: «Slike ytringer må vurderes på bakgrunn av den sammenheng de inngår i, herunder det lovfestede forsvarlighetskrav som gjelder både for helsepersonell og foretaket.» (Olsen, 2014, s. 257). Ytringer i lukkede grupper kan også skje på e-post. Olsen (2014) viser til den såkalte Telenor-saken, der en ansatt sendte e-post om mislighold i virksomheten til 60 mottakere, i all hovedsak kolleger. Utsenderen ble beskyldt for å ha brutt lojalitetsplikten. Saken endte i Høyesterett, som uttalte:

Det kan neppe være tvilsomt at uttalelser av den karakter A kom med i e-posten, lett vil ramme hardere – og dermed være et grovere lojalitetsbrudd – om de også fremsettes overfor mottakere utenfor arbeidsgiverens egne ansatte. Selv om han også sendte e-posten til tre medarbeidere i Telenor Mobil AS, som var et selvstendig selskap innenfor Telenorkonsernet, involverte han ikke helt utenforstående adressater. En helt annen sak er at den store spredning av e-posten som A sørget for, lett ville resultere i at innholdet også ble brakt videre til personer utenfor konsernet. Med den karakter som beskyldningene hadde, kan begrensningene i kretsen av adressater uansett ikke være avgjørende for spørsmålet om avskjeden var berettiget.» (HR-2003-88-A – Rt-2003-1614 (44)) [...] Men ytringsfriheten kan ikke i denne saken etablere noe vern mot reaksjoner fra en arbeidsgiver når ytringene rettet mot ledende medarbeidere om alvorlige straffbare forhold helt savner grunnlag i reelle forhold (HR-2003-88-A – Rt-2003-1614 (46)).

Høyesterett fastslo at avskjeden var rettmessig og at «A» ikke hadde krav på erstatning fra sin tidligere arbeidsgiver (29). Ytringer som fremmes til personer utenfor virksomhetens grenser, vil ifølge Høyesterett kunne utgjøre et grovere lojalitetsbrudd enn om den framsettes kun til ansatte hos arbeidsgiveren. Telenor-saken har skapt presedens og har derfor fått betydning for hvordan liknende saker har blitt vurdert. Et nyere eksempel på ytringer på en lukket Facebook-side er en sak der en stortingsreferent (vikar) omtalte Eskil Pedersens flukt med M/S «Thorbjørn» fra Utøya som «barneofring». Datatilsynet uttalte følgende:

Sier du noe til mange hundre venner på Facebook, er ikke det det samme som å sitte på kafé med fire venner. En Facebookytring som publiseres til så mange, er helt åpenbart offentlig. Det er det samme som å rope budskapet på et torg eller å henge opp plakater i en småby. Det er et vurderingsspørsmål hvor mange venner man må ha på Facebook for at ytringen skal kalles offentlig, men med flere hundre venner er det ingen tvil.» (sitert i Olsen, 2014, s. 255)

Den omtalte stortingsreferenten ble sagt opp fra sin stilling som vikar.

Vi skal omtale ytterligere to eksempler på ytringer på Facebook, den ene med karakteristikk av en samfunnsdebattant, den andre med posting av bilde på Facebook. Begge sakene ble klaget inn av kommunalt ansatte.

I den første saken skrev en lærer en kommentar til et innlegg på Facebook på fritiden, under et bilde av Sylvi Listhaug og Sumaya Jirde Ali: «Fjern bildet til venstre vær så snill..!! Jeg blir dårlig av den skapningen-!» (SOM-2018-4777, s. 3). Læreren fikk en skriftlig advarsel, der det framgikk at hen «hadde brutt de rettmessige forventningene arbeidsgiver måtte kunne ha til lærere». Videre gikk det fram at gjentakende brudd med disse kunne føre til en vurdering av lærerens arbeidsforhold i kommunen.

Læreren, som hadde bistand fra advokat, klaget til Sivilombudet på illeggelsen av den skriftlige advarselen. Det ble argumentert med at advarselen krenket lærerens rett til ytringsfrihet, som følger av Grunnloven § 100 og av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, og at det ikke var rettslig adgang til å gjøre innskrenkninger i ytringsfriheten.

Ombudsmannen kom til at ytringen var vernet av ytringsfriheten. Ytringen var ikke i strid med den ulovfestede lojalitetsplikten for arbeidstakere:

Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har en plikt til å opptre lojalt overfor den virksomheten de arbeider i. Dette betyr imidlertid ikke at arbeidsgiveren har adgang til – ut fra sin egen lojalitetsforventning – å regulere eller sanksjonere ytringer som ansatte fremsetter på sine egne vegne (s. 4).

Sivilombudet vurderte advarselen som urettmessig, og kommunen ble bedt om å trekke advarselen tilbake.¹³

Den andre saken dreier seg om en ansatt som i forbindelse med halloween publiserte et bilde på sin private Facebook-side. Bildet viste en annen ansatt i kommunen som hadde kledd seg ut som kommunedirektøren med et skilt der det sto «Død over distriktene.» Bildet hadde følgende kommentar: «Det skumleste man kan få på døra., Rådmannen Selveste. Med budskapet 'død over distriktene.' Dagens beste kostyme.» (2023/2202, (2))

Kommunen hadde på dette tidspunktet anstrengt økonomi. Kommunedirektøren hadde foreslått en rekke tiltak for å spare penger, herunder nedleggelser av skoler og færre sykehjemsplasser. Den ansatte ble kontaktet av en bekjent som hadde vært tilhører under et formannskapsmøte i etterkant av halloween. Her hadde ytringen på Facebook blitt behandlet under en sak med tittelen «Trakassering av rådmannen». Klager hadde ikke blitt nevnt ved navn, men Facebook-innlegget ble vist fram, og hen ble på denne måten identifisert i møtet. Klager slettet innlegget på eget initiativ etter at hen ble kjent med formannskapets vedtak. Formannskapet vedtok å innhente en juridisk vurdering av om klagers innlegg og kommentarene på innlegget var å anse som trakassering av

¹³ En annen Facebook-ytring som omhandlet samme samfunnsdebattant, endte til slutt opp i Høyesterett. Vi unnlater å gå nærmere inn på denne her, fordi den ikke omhandler arbeidstakeres ytringsfrihet.

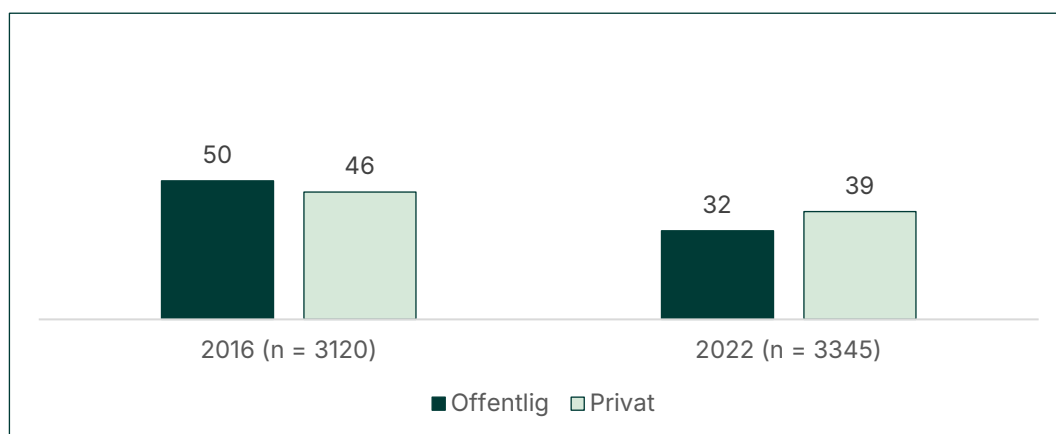
kommunedirektøren. Ordføreren uttalte seg også til lokalavisen og en riksdekkende avis.

Den juridiske vurderingen fastslo at ytringen var legitim. Den ansatte ble imidlertid innkalt på «teppet», der en HR-leder, en stabsleder og en advokat deltok fra arbeidsgiver-siden. Her ga kommunen uttrykk for at ytringen var legitim, men mente samtidig den var «etisk betenkelig»: «Det ble også lest opp fra kommunens interne reglement, som blant annet pålegger ansatte å være 'kommunens ambassadører' (SOMB, 2023/2002 (12)). Utdanningsforbundet klaget etter dette på vegne av A til Sivilombudet, som konkluderte med at kommunen krenket den ansattes ytringsfrihet på flere måter: for det første ved at formannskapet vedtok å ta avstand fra den ansattes ytringsform uten ha avklart om ytringen lå innenfor det en ansatt har adgang til å ytre seg om; for det andre ved at kommunens ordfører uttalte seg til media på en slik måte at det kunne framstå som at hen ikke burde ha uttalt seg på den måten hen gjorde; for det tredje ved at kommunens administrasjon kalte hen inn til et møte om saken for å drøfte ytringen samt oppfordret hen til å unngå å ytre seg på en slik måte på et senere tidspunkt. Ombudet ba kommunen gjøre det klart for den ansatte at «ytringen var legitim, også i form og forum», og kommunen ble bedt om å gjøre nødvendige endringer i det interne reglementet og beklage håndteringen av saken» (SOMB, 2023/2202).

6.2 Rutiner for bruk av sosiale medier

Avslutningsvis skal vi undersøke hvor vanlig det er at det er etablert retningslinjer for bruk av sosiale medier der arbeidstakeren jobber. Vi har i ulike undersøkelser stilt dette spørsmålet. Under har vi gjengitt svarene, og vi skiller mellom arbeidstakere i privat og offentlig sektor.

Figur 6.1 Andel arbeidstakere som svarer at det er etablerte rutiner for bruk av sosiale medier der de jobber i 2016 og 2022. Kilde: Trygstad & Ødegård 2016, 2022



I begge sektorer er det en klar nedgang fra 2016 til 2022 i andel arbeidstakere som svarer at det er etablert rutiner for bruk av sosiale medier der de jobber. Størst er nedgangen i offentlig sektor, men også i privat sektor er det en nedgang på 7 prosentpoeng. Vi mangler gode forklaringer på dette, men det har vært stor oppmerksomhet rundt denne type reglementer som regulerer ytringsfriheten i kommunal sektor.

Etter gjentatte klager fra offentlig ansatte tok Sivilombudet opp spørsmål om offentlig ansattes ytringsfrihet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har an-

svar for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Her viste undersøkelser blant annet at «Etliske retningslinjer for statstjenesten går for langt i å begrense offentlig ansattes yringsfrihet, og at det er tvilsomt om disse retningslinjene er i overenstemmelse med Grunnloven § 100» (SOMB, 2015/940). Ombudet konkluderte med at det var behov for konkrete tiltak for å styrke offentlig ansattes yringsfrihet. Anbefalte tiltak var å revidere/opprette rundskriv til kommunene om de ansattes yringsfrihet samt revidere etiske retningslinjer for statstjenesten (SOMB, 2015/940). I den forbindelse kan det også nevnes at KS utformet en veileder for ansattes yringsfrihet i 2017 (KS, 2017).

Samtidig er det også andre hendelser som peker i retning av at offentlige arbeidsgivere forsøker å legge bånd på yringer. Sommeren 2024 publiserte *Dagens Næringsliv* en artikkel der det framgikk at staten har inngått 560 taushetsavtaler med tidligere ansatte (Oterholm et al., 2024). 110 av avtalene har en egen klausul som regulerer hvordan den ansatte kan omtale en jobb de slutter i. Over 40 avtaler har endatil formuleringer om mulig straff om tausheten brytes (Lerø, 2024). Avsløringene førte til at statssekretæren i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet understreket at man ikke kan frata ansatte normal yringsfrihet eller avtale seg bort fra offentlig innsyn, og Helsedepartementet lovet å rydde opp ved å be sykehusene kontakte tidligere ansatte som har inngått taushetsavtaler, med beskjed om at taushetskravet ikke gjelder (Lerø, 2024).

7 Ytring og varsling

Oppmerksomheten rettet mot varsling har vært tiltakende de siste to tiårene. Saker som har fått stor oppmerksomhet nasjonalt og internasjonalt, samt etablering av varslingsregler i arbeidsmiljøloven, er viktige forklaringer. Både jurister og samfunnsvitere har publisert flere artikler, bøker og rapporter, og to sentrale spørsmål som har vært gjenstand for debatt, er om varslingsreglene har gjort det tryggere og enklere å varsle, og hvilke ytringer som kvalifiseres til å bli betraktet som varsler.

7.1 Grensen mellom ytringsfrihet og varsling

Norge var det første landet i Norden som fikk etablert varslingsregler. Retten til å varsle og vern mot represalier kom inn i arbeidsmiljøloven i 2007 og har siden blitt endret i 2017, 2020 og 2021.

Ifølge Strømme (2016) innebærer varslingsreglene «i sin kjerne en avveining mellom hensynet til ytringsfriheten og hensynet til arbeidsgivers behov for lojalitet fra ansatte» (s. 2). Mens noen forfattere argumenterer for at varslerbestemmelsene i utgangspunktet kan tolkes som en styrking av ansattes ytringsfrihet (Trygstad, 2015; Trygstad et al., 2014; Arntzen de Besch, 2013), argumenterte Strømme (2016) forut for endringene av varslerbestemmelsene i 2018 for at varslingsreglene er å betrakte som en speilvendning av ytringsfrihet. Mens ytringsfrihet gir arbeidstakere rett til å ytre seg om alt, med mindre det er forbudt, har varslingsreglene den funksjon at varsling er forbudt dersom vilkårene for varsling ikke er oppfylt. Strømme tolker dette som at dersom det ikke foreligger et kritikkverdig forhold, har arbeidstakere heller ingen rett til å ytre seg (s. 3).

Grensedragningen mellom varsling og faglige eller politiske ytringer er ikke klar. I praksis kan det være vanskelig å vite hva som er forskjellen på «å si ifra» og «å varsle». Målet må imidlertid være at dersom noe er feil og ledelsen blir informert om det, bør forholdet tas tak i, uavhengig av hva det kalles (Trygstad & Ødegård, 2022). Arbeidstakere har dessuten plikt til å si fra om de observerer trakassering på arbeidsplassen, og ved skade og sykdom (aml. § 2-3 (2)).

I varslerbestemmelsenes «levetid» har det vært en diskusjon om hva som skal forstås som et kritikkverdig forhold. Med utgangspunkt i bestemmelsene slik de var formulert i 2007, viser Auglend og Jakhelln (2017) til at det i mange tilfeller vil være en glidende overgang fra eksempelvis kritikk av en vanskelig budsjett- og bemanningssituasjon til det som vil være varsling av et kritikkverdig forhold. Eksempelvis vil en vanskelig budsjettsituasjon innen politiet eller helsesektoren kunne medføre innsparinger med hensyn til bemanning samt manglende innkjøp og vedlikehold av teknologisk utstyr. Dette kan resultere i en markert risikoøkning for så vel ansatte som allmennhet og pasienter (Auglend & Jakhelln, 2017).

I Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) framgikk det at utilstrekkelig pleie grunnet ressursmangel i virksomheten ikke nødvendigvis er å regne som et kritikkverdig forhold, til tross for at forskning viser at dette er forhold som mange arbeidstakere i kommunal sektor opplever som alvorlige og kritikkverdige (Trygstad et al., 2014; Trygstad et al., 2017):

Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske, er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For at det skal være tale om varsling, må det i tillegg dreie seg om opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet. (Ot.prp. nr. 84 (2005–2006, s. 37)

Denne avgrensingen ble opprettholdt i NOU 2018: 6 *Varsling – vern og verdier*. Her ble det videre presisert at det samme gjelder:

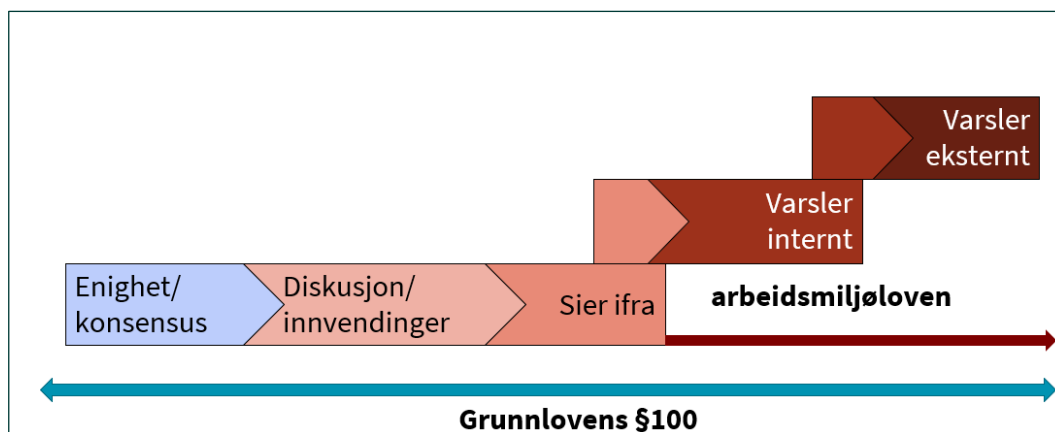
[...] kritikk basert på ren faglig uenighet. Det kan likevel være grunn til å peke på at selv om slike forhold i utgangspunktet ikke vil karakteriseres som varsling, kan det likevel utvikle seg til å bli en varslingssak om kritikkverdige forhold dersom det skjer en forverring, forholdet endrer karakter eller blir håndtert på en kritikkverdig måte. Forhold som en arbeidstaker mener er kritikkverdig kun ut fra sin politiske eller personlige etiske overbevisning faller utenfor hva som anses som et kritikkverdig forhold etter arbeidsmiljøloven § 2 A-1. (NOU 2018: 6, s. 49)

I praksis kan det være krevende å avklare om noe faktisk er kritikkverdig, også etter dagens bestemmelser. Som Skivenes og Trygstad (2014) viser, må en arbeidstaker som er vitne til noe hen vurderer som kritikkverdig, foreta flere vurderinger. For det første er det viktig å avklare om det er kritikkverdig kun ut fra en subjektiv vurdering, eller om det er grunn til å anta at også andre vil vurdere forholdet eller hendelsen som kritikkverdig. For det andre er det et spørsmål om man kan sannsynliggjøre at noe er kritikkverdig: Kan man belegge det presumptivt kritikkverdige med faktaopplysninger? For det tredje vil intensjoner kunne spille inn. Er det snakk om en ikke-planlagt engangsforeteelse, eller er det forhold eller handlinger som gjennomføres eller gjentas regelmessig? For det fjerde kan også spørsmålet om hvorvidt det kritikkverdige forholdet har offentlig interesse eller ikke, spille inn. Sist, men ikke minst, vil et forhold som rammer sårbare grupper gjerne framstå som mer kritikkverdig enn forhold som ikke gjør det. I praksis vil likevel vurderingen eller svaret kunne være farget av øynene som ser. Sivilombudet omtaler skillet mellom ytringer og varsling slik:

Det vil ofte foreligge en uklar grense mellom hva som kan karakteriseres som varsling og andre ytringer med kritisk innhold, og Grunnloven skiller ikke mellom disse ulike formene for ytringer. (Sivilombudsmannen, 19. april 2013 (sak 2012/1031))

Trygstad og Ødegård har illustrert de glidende overgangene fra enighet til ekstern varsling, altså varsling utenfor organisasjonens grenser, slik:

Figur 7.1 Fra enighet og konsensus til ekstern varsling (kilde: Trygstad & Ødegård, 2014, s. 219)



7.2 Hva forteller empirien?

Når varsling diskuteres, er det fornuftig å skille mellom det som skjer på virksomhetsnivå, og de sakene som prøves for retten. I den perioden som denne litteraturundersøkelsen dekker, 2014 til 2024, har det vært gjennomført flere spørreundersøkelser i Norge der varsling og varslingens konsekvenser på virksomhetsnivå har blitt kartlagt. Den siste undersøkelsen vi er kjent med, er fra 2022, altså to år etter de siste endringene i arbeidsmiljøloven (Trygstad & Ødegård, 2022). I Fafos undersøkelser har kritikkverdige forhold knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet blitt hyppig rapportert, herunder mobbing og trakassering av kolleger og destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet (se Trygstad & Ødegård, 2022, s. 48–49 for oversikt). I 2022 organiserte vi andelen varsler i løpet av de siste 12 månedene på denne måten (s. 50):¹⁴

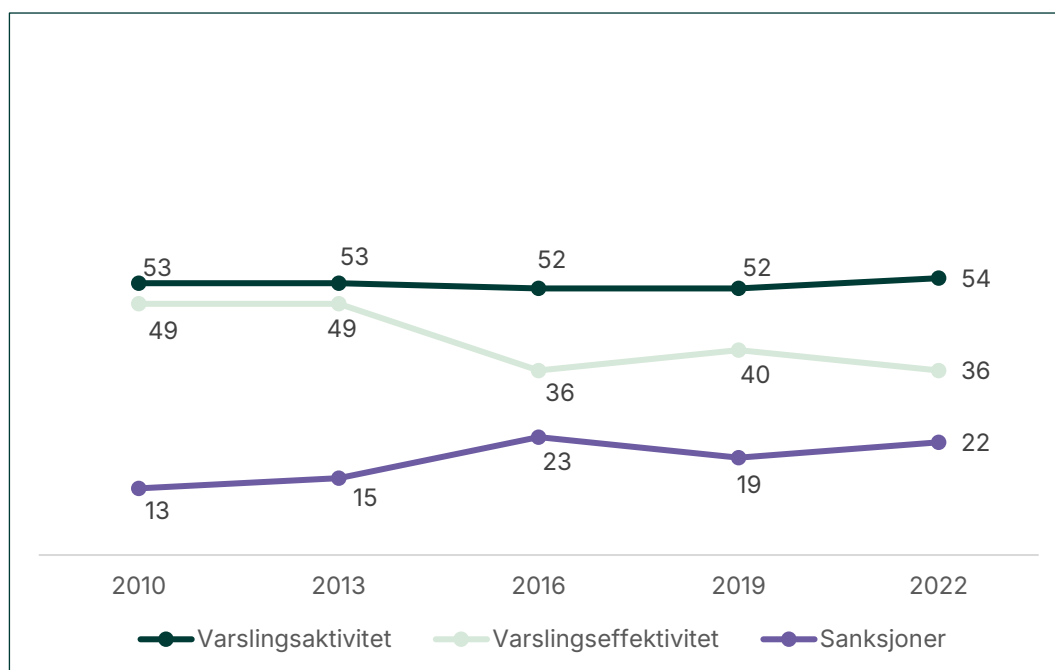
- psykososiale arbeidsmiljøforhold: 42 prosent
- systemsvikt: 33 prosent
- økonomi: 8 prosent
- bruker-/kunderelaterte forhold: 7 prosent
- annet: 10 prosent

Som nevnt innledningsvis har det vært diskusjoner knyttet til om varslingsbestemmelsene faktisk beskytter arbeidstakere som varsler. Dette var en vesentlig grunn til at det ble nedsatt et varslingsutvalg i 2016, der hensikten blant annet var å vurdere behov for å foreslå lovendringer «eller andre tiltak som kan styrke varslervernet i norsk arbeidsliv» (NOU 2018: 9, s. 5).

I figur 7.2 gjengir vi resultater fra ulike undersøkelser på tvers av sektorer og bransjer i Norge, der vi har samlet data som omhandler arbeidstakeres varsler. I figuren benytter vi begrepene «varslingsaktivitet», «varslingseffektivitet» og «sanksjoner». «Varslingsaktivitet» vil si andel som opplever eller registrerer noe kritikkverdig, og som varsler om dette. «Varslingseffektivitet» viser til andelen som opplever at det hjelper å varsle, mens «sanksjoner» viser til andelen som svarer at de mottok negative reaksjoner da de varslet (se Trygstad & Ødegård, 2022, kap. 4 for nærmere beskrivelser).

¹⁴ Noen arbeidstakere hadde varslet om flere forhold i løpet av de siste 12 månedene. De ble bedt om å ta utgangspunkt i det siste varselet, eller «Dersom du varslet samtidig om flere forhold, ber vi deg om å ta utgangspunkt i det du oppfatter som viktigst» (Trygstad & Ødegård, 2022, s. 46).

Figur 7.2 Status varslingsprosessen 2010–2022: prosent (kilder: Trygstad, 2010; Trygstad & Ødegård, 2014, 2016, 2019, 2022)



I 2022 oppsummerer Trygstad og Ødegård funnene med at andelen som varsler, er forholdsvis stabil over år, i 2022 varslet 54 prosent av de som har erfart kritikkverdige forhold i løpet av de siste 12 månedene. Analysene fra 2022 viser videre at det ikke har blitt mer effektivt eller mindre risikofyllt å varsle i perioden 2016 til 2022. Om lag to av ti varslere svarer at de ble sanksjonert som følge av sin varsling, og fire av ti svarer at ingenting skjedde, og ytterligere 6 prosent svarer at forholdet ble forverret. Analyser viser videre at varsler om psykososiale arbeidsmiljøforhold øker sannsynligheten for represalier i kjølvannet av varsling. Dersom den ansvarlige er sjefen, er sjansene for å oppnå endring mindre mens sannsynligheten for å bli sanksjonert øker. Dette er i overensstemmelse med tidligere funn (se f.eks. Trygstad, 2010; Trygstad & Ødegård, 2016; Trygstad & Ødegård, 2019).

Når en drøy halvpart av de som har opplevd noe kritikkverdige, varsler, er det også en stor andel som unnlater å varsle. Den viktigste begrunnelsen kan oppsummeres i frykt for konsekvenser. Også dette er i overensstemmelse med tidligere studier. På bakgrunn av funn i undersøkelsen fra 2022 konkluderes det med følgende:

Arbeidstakere som blir sanksjonert som følge av sitt varsel, som ikke oppnår endringer, og ansatte som ikke tør å si fra fordi de frykter for konsekvensene, er dårlig nytt for arbeidsgiverne, for brukerne eller kundene, for kolleger og for samfunnet. En konsekvens kan bli at kritikkverdige forhold ikke blir tatt fatt i, eller ikke blir håndtert på en god nok måte. (Trygstad & Ødegård, 2022, s. 57)

Det er også slik at arbeidstakere som har blitt utsatt for sanksjoner under eller i etterkant av sin varsling, i mindre grad enn andre varslere svarer at de ville varslet igjen dersom de kom i en tilsvarende situasjon. Det er videre veldokumentert at arbeidstakere kan erfare store utfordringer selv om varslingen har vært effektiv (Bjørkelo, 2013). Ar-

beidstakere som varsler, er mer utsatt for mobbing på jobben enn andre og har derfor behov for institusjonell støtte for å forhindre ulike former for sanksjoner (Kenny & Fotaki, 2023; D’cruz et al., 2024).

7.3 Når varsling havner i retten

Fransson søkte i perioden 2013 til 2023 og fant 55 unike saker (Fransson, 2024, s. 24).

¹⁵ Når det gjelder hva varslet gjaldt, var det også her flest som omhandlet sekkebetegnelsen «psykososiale arbeidsmiljøforhold» – 21 saker (s. 34). En av de sakene vi velger å trekke fram her, omhandler også psykososiale arbeidsmiljøforhold.¹⁶ Det er et varsel på et verneombud fra en ansatt i HR-avdelingen. Varslet gikk på at «hun opplevde en ‘ovenfra-ned’ måte å bli behandlet på, i form av ‘nedsettende kommentarer’ mv. som de mente var trakasserende» (TOSL-2022-149053-2, s. 4). Verneombudet gikk til sak mot sin arbeidsgiver, og saken ble behandlet i tingretten:

En arbeidstaker var avskjediget i arbeidsforhold, og hadde tidligere blitt fratatt verv som hovedverneombud og sentralt hovedverneombud etter beslutning fra arbeidsgiver. Både avskjed og fratakelse av vervene var begrunnet i varsler og meldinger om arbeidstakers atferd og påvirkning på arbeidsmiljøet. Spørsmålene for retten var både om det forelå ugyldig avskjed, og om arbeidsgiver hadde fattet ugyldig beslutning ved å frata arbeidstaker verneombudsverv. Videre var det spørsmål om arbeidsgiver hadde opptrådt utilbørlig overfor arbeidstaker. I spørsmålet om fratakelse av vervene kom retten med dissens til at arbeidsgiver ikke hadde rettslig grunnlag til å frata arbeidstaker verneombudsvervene. Beslutningene ble derfor funnet ugyldige. I spørsmålet om avskjed kom retten enstemmig til at avskjeden var urettmessig, da ingen av de angitte forholdene for avskjed utgjorde et grovt pliktbrudd eller vesentlig mislighold av arbeidsforholdet. Arbeidsgivers påstand om at avskjeden skulle opprettholdes som oppsigelse ble avvist. Dette da arbeidstaker rett før prosedyrene hadde endret påstand fra ugyldig avskjed til urettmessig avskjed, og hadde frafalt begjæring om gjeninntreden. I spørsmålet om utilbørlig opptreden kom retten med kritikk av arbeidsgivers valg av advokat som prosessfullmektig i denne saken, da arbeidsgiver tidligere hadde benyttet advokaten i personalsaker. Likevel fant retten med dissens at virksomhetens opptreden ikke oppfylte kravene i arbeidsmiljøloven § 4-3 om utilbørlig opptreden. Arbeidsgiver ble dømt til å betale arbeidstaker en erstatning på 575 541 kr, og til å betale oppreisning på 60 000 kr. Arbeidsgiver ble i tillegg dømt til å betale arbeidstakers advokatutgifter som påløp forut for saksanlegget. Ingen av partene ble tilkjent sakskostnader, med dissens hvor mindretallet ville tilkjenne arbeidstaker sakskostnader. (Sammendrag ved Lovdata, TOSL-2022-149053-2)

Saken har flere dimensjoner, der en av disse er kommunikasjonsform og ytringer. Det er sammenfallende med en annen interessant sak som ble behandlet i Høyesterett våren 2024. I saken som endte i Høyesterett, var starten et møte i 2021 der en plasstillitsvalg

¹⁵ Avviket mellom tallene skyldes at sakene var behandlet i både tingretten og lagmannsretten.

¹⁶ Som omtalt i kapittel 2 har vi i hvert søk i Lovdata Pro tolv dommer som omhandler varsling av kritikkverdige forhold. Grunnen til avviket mellom vårt antall og Franssons er at vi ikke har benyttet arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser som søkeord.

bisto et medlem i et møte med leder og den lokale HR-sjefen. Her fikk medlemmet (B) en muntlig advarsel. Den tillitsvalgte mente at medlemmet ikke fikk anledning til å forsvare seg skikkelig, og sendte en e-post til HR-ansvarlig i regionen:

Var på møte med A vedrørende personalsak mellom arbeidsleder og ansatt i går. Er lettere sjokkert om hvordan A med sine vage opplysninger gjentatte ganger trakasserte B. [...] B har hele tiden nektet skyld i saken. B har vært ansatt i Selskapet i 42 år han ble ilagt en muntlig advarsel uten mulighet til å forsvare seg. A mente at denne advarselen var bedriftens holdning til saken [...] Advarselen var ferdig utfylt når jeg og B kom til møtet. Det vil si at vi fikk inntrykk av at det spilte ingen rolle om hva vi mente i saken. Er dette måten Selskapet ønsker å fremstå som Dommer, Jury, Bøddel for sine ansatte??? [...] Uskyldig til det motsatte er bevist???? A sin metode er skyldig til det motsatte er bevist. Mine ord om A er arrogant, ufin, respektløs. Sender dette til deg og håper på at du kan bidra til forbedring for fremtiden med å ta en prat med A (Angelo, 2023).

Den tillitsvalgte fikk advarsel og ble omplassert og gikk til sak mot sin arbeidsgiver. Spørsmålet som retten tok stilling til, var blant annet om e-posten var å regne som et varsel. Den tillitsvalgte tapte i tingretten og lagmannsretten før Høyesterett omgjorde lagmannsrettens avgjørelse.

En tillitsvalgt bisto en arbeidskollega i et møte med blant annet en HR-ansvarlig, hvor kollegaen ble ilagt en muntlig advarsel. Dagen etter sendte den tillitsvalgte en e-post til en leder i bedriften, hvor han kritiserte den HR-ansvarliges opptreden i møtet. I et etterfølgende møte fikk den tillitsvalgte en skriftlig advarsel som følge av e-posten han hadde sendt, og han ble senere omplassert. I sak om den tillitsvalgtes oppreisningskrav etter arbeidsmiljøloven § 2 A-5 – begrenset til spørsmålet om hans e-post til ledelsen var et varsel etter lovens § 2 A-1 og § 2 A-2 - kom Høyesteretts flertall på fire dommere til at e-posten tilfredstilte kravene til et varsel. Det ble sett som avgjørende om det for arbeidsgiveren var rimelig grunn til å oppfatte den slik at den sa fra om forhold i virksomheten som ville være kritikkverdige dersom det var hold i det som ble anført. E-posten uttrykte mer enn at den tillitsvalgte var uenig i bedriftens advarsel til kollegaen. Den omtalte en opptreden i strid med en regel i bedriftens arbeidsreglement om hensynsfull og korrekt opptreden, og beskrev derfor et kritikkverdig forhold i virksomheten. Lagmannsrettens dom, som hadde lagt til grunn at e-posten ikke var et varsel, ble opphevet. Dissens 4-1. (Rt-sammendrag)

Både saken om verneombudet og den vi refererer her, er interessante av flere grunner. For det første viser de at selv for verneombud og tillitsvalgte er det ikke risikofritt å kritisere HR-avdelingen og ledere. I saken til verneombudet medførte dette et varsel, i saken til den tillitsvalgte til advarsel og omplassering. For det andre er sakene eksempler på at også arbeidstakere vinner fram når varslersaken ender i rettsapparatet, noe som ikke er vanlige utfall (Fransson, 2024). For det tredje omhandler begge sakene kommunikasjon som av mottaker oppfattes som kritikkverdig, altså ytringer som enten

er fremmet skriftlig eller muntlig i rollen som ansattes representant. De viser derfor den uklare grensen mellom en ytring og et varsel. Og selv om man vinner fram, er sakene belastende. Varslersaker som ender i retten, er gjerne saker der uenighet eller konflikt har eskalert på virksomhetsnivå (Fransson, 2024). Det er heller ikke uvanlig at arbeidsgiver har benyttet ekstern gransking i disse prosessene (Fransson, 2024). Nordrik og Kuldova (2021) finner at gransking kan bidra til at konflikten unødige tilspisses. Forhold som burde vært løst i virksomheten, bringes for retten, noe som få er tjent med. I vår litteraturgjennomgang har vi ikke funnet forskning eller annen litteratur som eksplisitt vurderer effekten av å varsle om kritikkverdige forhold gjennom virksomhetens varslingskanaler, sammenliknet med å ta opp det eller de kritikkverdige forholdene i etablerte kanaler og fora der tillitsvalgte og verneombud er representert. Gjennom intervjuer med ledere, tillitsvalgte, verneombud og arbeidstakere som har varslet, har vi imidlertid ofte blitt fortalt at det eller de kritikkverdige forholdene det er varslet om, gjerne er forsøkt tatt opp flere ganger, uten at dette har avstedkommet reaksjoner (Trygstad & Ødegård, 2015; Trygstad et al., 2017). Det å varsle blir derfor av flere sett på som en siste utvei. Samtidig er det rimelig å anta at en styrking av etablerte fora i virksomhetene vil kunne rydde opp i mange av de kritikkverdige forholdene som norske arbeidstakere rapporterer om, før de blir varslersaker. Det både nasjonal og internasjonal forskning viser med all tydelighet, er at lederes håndtering av kritikkverdige forhold første gangen dette meldes eller varsles, er av avgjørende betydning for arbeidstakeren som varsler, og saken det meldes eller varsles om (se for eksempel Trygstad, 2017).

Vi avslutter dette kapittelet med å sitere den omtalte tillitsvalgte:

- Det er slitsomme saker, dette her. Det har jo snart gått tre år, sier Cato Ervall til NNN-arbeideren (Angelo, 2024).
- Det er ufattelig at saken har gått så langt. Dette burde vi løst lokalt på et møterom med en protokoll for lenge siden, sier han (Angelo, 2023).

8 Nedkjølende effekter

Som vist kan inngrep i arbeidstakers ytringsfrihet ha forskjellige former, fra regler om hvilke ytringer som er tillatt, til reaksjoner og sanksjoner mot ytringer som arbeidstaker har framsatt (Wessel-Aas et al., 2021). Kierulf (2021) skriver at det ikke er mye hjelp i rettslig sterk beskyttet ytringsfrihet hvis du ikke tør å bruke den, enten av frykt for ikke å få opprykk på jobben eller for å bli stigmatisert av de du føler behov for anerkjennelse fra. Med andre ord er de ikke-rettslige grensene viktige (s. 8).

Som henvisning til tidligere kan frykt for negative reaksjoner fra ledelse og/eller kolleger dempe viljen til å ytre seg (se kapittel 4).

Mangel på kunnskap og diskusjon om ytringsfrihetens grenser er et annet tema. Ifølge Trygstad og Ødegård (2022) er det særlig viktig å diskutere gråsoneproblematikken, for eksempel: Hvor går grensen mellom godt nok og faglig uforsvarlig? Når går ledelse fra å være en legitim bruk av styringsretten til å bli trakasserende? Når har en sak eller hendelse offentlighetens interesse?

Et annet område som kan ha nedkjølende effekt, er manglende rolleforståelse. Det vil si om det oppstår usikkerhet om hvilken «hatt» man har på seg i forbindelse med en ytring, for eksempel om man snakker på vegne av en profesjon (fagutøver), som ansatt eller som borger (se kapittel 3). Våre eksempler hentet fra saker behandlet hos Sivilombudet og i rettsapparatet viser også at arbeidstakere har vide rammer når det gjelder å uttale seg om holdninger og/eller komme med politiske ytringer i sosiale medier.

Rutiner og retningslinjer for hva de ansatte kan si offentlig, for eksempel til pressen, viser seg også å ha en dempende effekt på ytringsviljen (se også kapittel 5). Andre forhold er overvåkningsmulighetene som følger med teknologien. Noen grupper av arbeidstakere virker å være mer tilbakeholdne enn andre, for eksempel kvinner og midlertidig ansatte.

Ytringsfrihetskommisjonen pekte på at ytringsklimaet generelt påvirkes av at politisk diskusjon i større grad preges av populistiske strømninger og opplevelse av polarisering (NOU 2022: 2). Dette kan også ha ulike virkninger i forskjellige deler av arbeidslivet.

8.1 Kjønn, tilknytningsform og omorganiseringer

To undersøkelser viser at kvinner vurderer sine eksterne ytringsbetingelser, altså ytringer utenfor organisasjonens grenser, som dårligere enn menn (Trygstad, 2015; Trygstad et al., 2017). Tidligere undersøkelser har også vist at kvinner generelt er mer sårbare for negative tilbakemeldinger som går på kjønn og hvordan de ser ut, snarere enn sine meninger (Hagen, 2015). Dette kan påvirke hvordan kvinnelige arbeidstakere vurderer sine eksterne ytringsmuligheter.

I undersøkelsen fra kommunal sektor (Trygstad et al., 2017) viste det seg at arbeidstakere i kommunene vurderte ytringsbetingelsene sine som dårligere enn de ansatte i fylkeskommunene gjorde. Dette kan ha sammenheng med at en stor andel av de fylkeskommunalt ansatte arbeider innenfor undervisning. Som profesjonsgruppe har un-

dervisningspersonalet tradisjonelt hatt en rolle i det offentlige ordskiftet (Trygstad, 2015), noe som kan være en forklaring på at de vurderer sine eksterne ytringsbetingelser som bedre enn andre (se også Ødegård et al., 2016).

Videre kom det fram at midlertidig ansatte i kommunal sektor betraktet de interne ytringsbetingelsene som dårligere enn fast ansatte (Trygstad et al., 2017). En forklaring kan være at det oppleves som risikabelt å være kritisk til både lederbeslutninger og andre forhold på arbeidsplassen når man er i en midlertidig stilling. Om man er fast eller midlertidig ansatt, hadde imidlertid ingen særskilt betydning for vurderingene av de eksterne ytringsbetingelsene.

Analysene viste også at arbeidstakere som hadde vært gjennom omorganisering de siste to årene, vurderte de interne og eksterne ytringsbetingelsene som dårligere enn øvrige ansatte. Tilsvarende sammenhenger er vist i tidligere undersøkelser (Trygstad & Ødegård, 2016).

8.2 Rutiner og retningslinjer

Ytringsfriheten til arbeidstakerne gjelder, som tidligere nevnt, bare retten til å ytre seg på egne vegne. Dersom en ansatt nektes å uttale seg på vegne av virksomheten, regnes ikke dette som en innskrenking av ytringsfriheten (St. meld. nr. 26 (2003–2004), s. 184). Det er med andre ord ikke noe i veien for å lage rutiner og retningslinjer for hvem som kan ytre seg offentlig på vegne av virksomheten. Det er heller ikke rutinene i seg selv som er utfordringen, men innholdet. Eksempelvis viser forskning at det å ha varslingsrutiner kan bidra til mer forutsigbarhet både for den som varslar, og den som skal håndtere varselet (Skivenes & Trygstad, 2015; Trygstad & Ødegård, 2019). Samtidig understreker Sivilombudet viktigheten av at arbeidsgivere som skal utarbeide retningslinjer, bestreber seg på å være presise og forsiktige. Faren er at retningslinjer i realiteten begrenser ansattes ytringsfrihet. Retningslinjene bør være et hjelpemiddel for korrekt tolkning, ikke en rigid begrensning av de ansattes rett til å ytre seg (Sivilombudet, 2015).

Forskning viser at arbeidstakere som har rutiner for informasjon og kommunikasjon på arbeidsplassen, vurderer sitt ytringsrom som trangere enn de som ikke har det (Trygstad & Ødegård, 2022, 2016). Dette kommer også fram i en nyere undersøkelse blant de ansatte i Oslo kommune (Kommunerevisjonen i Oslo, 2024). Den viste at retningslinjer for hva man si, og manglende kunnskap og trygghet hadde en nedkjølende effekt på ytringsviljen. Det var stor mangel på kjennskap til skriftlige eller muntlige retningslinjer for hva den ansatte kan uttale seg om offentlig som privatperson: To tredjedeler av de ansatte kjente ikke til retningslinjene. I tillegg var det lite kunnskap om medierutiner. En av konklusjonene var at begrensninger på ytringsfriheten i stor grad skyldes frykt og usikkerhet om hva man faktisk kan si, og at det var lite diskusjon om disse problemstillingene på arbeidsplassene.

En begrunnelse for å ha rutiner kan være at arbeidsgiver ønsker å regulere ytringene av hensyn til virksomhetens omdømme (Trygstad & Ødegård, 2022). Økt mediefokus kan føre til at virksomhetene har blitt mer opptatt av omdømmebygging, og bruker dermed

formelle og uformelle virkemidler for å hindre ansattes kritiske offentlige uttalelser som kan undergrave organisasjonens omdømme (Enjolars et al., 2014).

8.3 Populisme og polarisering som rammer akademia

Innenfor akademia kan polarisering bidra til å skape en negativ og aggressiv opinion mot forskere, og populistiske partier kan utfordre akademisk frihet. Thue et al. (2022) mener at populismen utfordrer de hevdvunne forståelsene av at vitenskapens samfunnskontrakt hviler på et liberalt demokrati, og at viktige avgjørelsesprosesser avpolitiseres. Forfatterne reiser derfor spørsmålet om den individuelle akademiske friheten og ytringsfriheten til vitenskapelig ansatte er under press. Kartleggingen gjort av Thue et al. (2022) viser at den norske høyrefløyen i liten grad har blåst til «kulturkamp» mot akademiske miljøer og elitegrupper (s. 76). Rapporten viser imidlertid til saker hvor det har blitt forsøkt å innskrenke de faglig ansattes rett til å ytre seg med henvisning til fagets eller institusjonens verdigrunnlag (for eksempel den såkalte Eikrem-saken, se kapittel 5). Videre viser rapporten at økt vekt på institusjonell omdømmebygging og et tiltakende komplekst og risikofylt mediebilde har lagt grunnen for en profesjonalisering av forskningskommunikasjonen.

Thue et al. (2022) vurderer likevel at mer subtile former for konformitetspress mot forskningen fra offentlige myndigheter, forskningsråd, institusjonsledelse og andre aktører i forskningens omverden som kontrollerer strategiske ressurser, utgjør et større potensielt problem for vitenskapelig ansattes ytringsfrihet enn det som utgår fra identitetspolitisk aktivisme og kanselleringskultur.

Mange av de samme poengene er Holmboe (2019) inne på når han skriver at en forskers frihet kan innskrenkes fra fire kanter: Myndigheter og pengesterke samarbeidspartnere kan søke å påvirke forskeren til å la være å publisere kritiske ytringer. Ledelsen ved universiteter og høyskoler kan fristes til å «bygge omdømmet» ved å søke å påvirke enkeltforskere til å avholde seg fra upopulære ytringer. Forskere kan søke å få kolleger til å begrense seg, og i tillegg kommer selvsensur. En høy andel midlertidig ansatte gjør det ekstra problematisk om ledelsen ved en institusjon bruker sin formelle makt når forskere uttaler seg «ukorrekt».

Ifølge utredningen om akademisk ytringsfrihet kan forskernes ytringsrom også bli begrenset av interne organisasjonsformer, belønningssystemer og faglige feider (NOU 2022: 2). Den viste også til at selvsensur innenfor akademia kan skyldes ulike former for motstand som gjør det farlig, ubehagelig eller ulystbetont å bruke sin ytringsfrihet. Mangset et al. (2021) har funnet at innvandrings- og integreringsforskere, kjønnsforskere og klimaforskere er de som i størst grad pålegger seg selv begrensninger når de formidler sin forskning. Årsaken er blant annet frykt for hets og trusler, i tillegg til karrierehensyn.

Det kan også, ifølge Enstad og Thorbjørnrud (2022), oppstå trusler mot ytringsfriheten som en følge av manglende ideologisk og politisk takhøyde og mangfold. Politisk homogenitet i forskermiljøer kan føre til at spørsmål ikke blir stilt og utforsket, fordi de ikke registreres som relevante eller verdt å forfølge på forskerfelleskapets moralske radar. Videre skriver forfatterne at politisk homogenitet kan få sosiale konsekvenser, som å

risikere å bli utstøtt av fellesskapet dersom man gir uttrykk for oppfatninger som går på tvers av rådende ideologiske normer.

De samme forfatterne skriver også om tendensen til ideologisk konformitetspress i mange av landets akademiske institusjoner. Det kan gi seg uttrykk som sanksjoner fra kolleger, studenter og egne institusjoner fordi de har gitt uttrykk for ideer som bryter med rådende ortodoksi (Enstad & Thorbjørnrud, 2022). Dette er ikke et norsk fenomen. Eksempelvis skriver Gressgård (2019) om professor emerita Inger Enkvist ved Lunds universitet, som har uttrykt bekymring for en framvoksende kultur av politisk korrekthet ved universitetene som angivelig hindrer åpen debatt og akademisk (ytrings)frihet. Forskningen viser med andre ord at rollen som fagutøver er under press. Dette er dårlig nytt for den opplyste offentlige samtale.

8.4 Konsekvenser av varsling

Trygstad og Ødegård (2022) viser til at både den faktiske og den opplevde situasjonen av ytringsbetingelser og varsling kan ha det som omtales som en nedkjølende effekt. Som omtalt er det ingen klare grenser mellom kritiske ytringer og varsling, og i praksis kan det være vanskelig å vite hva som er forskjellen på «å si ifra» og «å varsle» (se kapittel 6). Undersøkelser viser at den viktigste grunnen til at arbeidstakere unnlater å varsle om forhold de vurderer som alvorlige og kritikkverdige, er frykt for represalier (Trygstad & Ødegård, 2016, 2019, 2022). Det er i hovedsak de samme mekanismene som får arbeidstakere til å ikke ytre seg. Som vi har vist i dette notatet, er frykten ikke ubegrunnet. Å bli «kalt inn på teppet» eller å miste arbeidsoppgaver er sanksjoner som arbeidstakere kan bli møtt med etter å ha ytret seg. En beslektet nedkjølende effekt er mistro til at varselet blir håndtert på en god måte av ledelsen. Dette kan føre til at man lar være å varsle. I tillegg kommer manglende tillit til at det vil hjelpe å varsle, altså at saken blir løst (Trygstad et al., 2017).

At arbeidstakere blir møtt med negative reaksjoner etter å ha ytret seg offentlig eller varslet, kan gi ringvirkninger. Historiene sprer seg, og i store organisasjoner, som i en kommune, lever disse videre over år, med ett tydelig budskap: I denne virksomheten skal du være forsiktig med hva du sier. En dårlig håndtert ytringssak eller et dårlig håndtert varsel observeres og blir del av arbeidstakernes oppfatning av ytringsbetingelsene og varslingsklimaet på arbeidsplassen.

Dette bildet bekreftes av at arbeidstakere som opplever at situasjonen ble endret til det bedre da de varslet, og som fikk positive reaksjoner, i større grad svarer at de ville varslet igjen (Trygstad & Ødegård, 2022).

8.5 Ny teknologi

Betydningen av nye teknologiske løsninger og muligheter vil også påvirke evnen og viljen til å ytre seg i årene framover. Ny teknologi gir store muligheter for omfanget av data som kan samles inn, hvordan dataene brukes, og hvor lenge de lagres. Overvåkningsmulighetene som ny teknologi bringer med seg, utfordrer særlig ytringsfriheten gjennom nedkjølingseffekten. Teknologien gir mulighet til å fange opp og kartlegge hvem man kommuniserer med (kommunikasjonsdata), og hva som blir delt (innholdsdata). Vi legger igjen stadig flere digitale spor om oss selv, som kan lagres, systematiseres

og sammenstilles (Hellestveit & Wilhelmsen, 2022). Disse forfatterne påpeker at teknologiselskapenes makt utfordrer menneskerettigheter, for eksempel retten til privatliv og ytringsfrihet. Dette gjør at ytringsfriheten må sikres på nye måter. De viser videre til at FNs spesialrapportør for ytringsfrihet har oppfordret til at det utvikles et rettslig rammeverk som kan gi bedre tilpassede normer for beskyttelse av privatlivet i den digitale tidsalderen.

Teknologirådet (2023) viser til hvordan kunstig intelligens kan påvirke ytringsfriheten på en negativ måte. Årsaken er hvor realistisk både falske avsendere og innhold framstår, og at desinformasjon kan automatiseres og i verste fall oversvømme det offentlige rom. Redusert tillit til informasjon i det digitale domenet kan få store konsekvenser for samfunnet. Det kan i verste fall øke sosiale motsetninger og ødelegge demokratisk meningsbrytning (Teknologirådet, 2023).

Referanser

- Angelo, E. (2024). Cato seiret igjen mot Nortura – men får ikke sin gamle jobb tilbake. NNN-arbeideren. <https://frifagbevegelse.no/nnnarbeideren/cato-seiret-igjen-mot-nortura--men-far-ikke-sin-gamle-jobb-tilbake-6.158.1059569.4deb4ff628>
- Angelo, E. (2023). Er denne e-posten et varsel? Dommen fra Høyesterett kan få store konsekvenser for alle tillitsvalgte. NNN-arbeideren. <https://frifagbevegelse.no/nnnarbeideren/er-denne-eposten-et-varsel-dommen-fra-hoyesterett-kan-fa-store-konsekvenser-for-alle-tillitsvalgte-6.158.978683.33f0601d19>
- Arntzen de Besche. (2013). *Evaluering av varslingsreglene. En gjennomgang og analyse av rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis* (Rapport).
- Auglend, R.L. & Jakhelln, H. (2017). *Varslingsrett, rapporteringsplikt og taushetsplikt i arbeidsforhold – med særlig henblikk på politi- og lensmannsetaten*. *Arbeidsrett*, 14(2), s. 183–219. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3088-2017-02-02>
- Bjørkelo, B. & Eriksen, B. (2015, 27. september). Varsling i politiet: Faglig uenighet eller «kritikkverdige forhold»? *Politiforum*.
- Borg, A. (2023). Det grønne skiftet er tjent med en sunn yringskultur. Innlegg i Dagens Næringsliv. <https://www.dn.no/innlegg/ntnu/kjernekraft/rystad-energi/det-gronne-skiftet-er-tjent-med-en-sunn-ytringskultur/2-1-1564918>
- D'Cruz, P., Bjørkelo, B. & Uys, T. (2014). *Whistleblowing at work*. <https://www.elgaronline.com/> at 07/24/
- Eggen, K. (2004). Ansattes yringsfrihet. Rettslige bånd eller gyldne lenker? *Arbeidsrett*, 1/2004, s. 2–23.
- Elvestad, M. (2011). Yringsfrihet og lojalitetsplikt i arbeidsforhold. *Arbeidsrett*, 03–04(8), s. 130–142.
- Enjolars, B., Rasmussen, T. & Steen-Johnsen, K. (2014). *Status for yringsfriheten i Norge* (Hovedrapport fra prosjektet). Institutt for samfunnsforskning.
- Enstad, J.D & Thorbjørnrud, K. (2022). Politisk meningsmangfold og yringsfrihet i academia. I M. Mangset, A.H. Midtbøen & K. Thorbjørnrud (red.) (2022), *Yringsfrihet i en ny offentlighet. Grensene for debatt og rommet for kunnskap*. Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215051017-2022-01>
- Evju, S. (2003). Arbeidsrett og styringsrett – et perspektiv. I *Arbeidsrett og arbeidsliv* (Bind 1), s. 3–32.
- Fougner, J. (2018). Arbeidsgivers frie skjønn, arbeidsgivers styringsrett og domstolskontroll. *Tidsskrift for arbeidsrett* 15(1), 37–60. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1504-3088-2018-01-0>
- Fransson, A.W. (2024). *Når varslingssaker havner i retten*. Nord universitet.
- Førde, R. & Aasland, O.G. (2013). Medisinsk stress og faglig yringsfrihet blant leger. *Tidsskrift for Den norske legeförening*, 12–13(133) (s. 1310–4).
- Gezelius, S.S. & Mittenzwei, K. (2019). Forskerens frihet når interessert vil styre. I H. Ingierd, I. Bay-Larsen & K.H. Hauge (red.), *Interessekonflikter i forskning* (s. 45–68). Cappelen Damm Akademisk.
- Gressgård, R. (2019). Politisk korrekthet, identitetspolitikk og yringsfrihet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1(s. 91–95).
- Grimsrud, S.A (2021). 1 av 3 tillitsvalgte i FO vet ikke hva de har lov til å si om jobben offentlig. – Nedslående, sier yringsfrihetsekspert. Fontene. <https://fontene.no/yringsfrihet/1-av-3-tillitsvalgte-i-fo-vet-ikke-hva-de-har-lov-til-a-si-om-jobben-offentlig--nedslaende-sier-yringsfrihetsekspert-6.47.834486.6f3d1c02ae>
- Hagen, A.L. (2015). *Meningers mot – netthat og yringer i Norge*. Cappelen Damm.
- Hellestveit, C. & Wilhelmsen, M. (2022). *Ny teknologi og menneskerettigheter*. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).
- Holden, H. (2021). Eikrem-saken – hvordan kunne vi ende der? *Universitetsavisa*. <https://www.universitetsavisa.no/gjesteskrubenten-helge-holden-oyvind-eikrem/eikrem-saken--hvordan-kunne-vi-ende-der/199000>

- Holmboe, M. (2019). Faglig frihet for teoretikere og praktikere. *Kritisk juss*, 45(1), s. 6–17. Universitetsforlaget.
- Hytten, K. (2016). Legeetikk og yringsfrihet. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 7(135), s. 628–9.
- Johansen, B.H., Kristoffersen, K.J. & Olaisen, S.R. (2021). Kommune åpner varslingssak etter diskusjon i sosiale medier. NRK Nordland. <https://www.nrk.no/nordland/bodo-kommunes-hr-avdeling-la-ut-nedsettende-kommentarer-pa-facebook-mot-burchardt-etter-forlik-1.15696136>
- Kenny, K. & Fotaki, M. (2023). The Costs and Labour of Whistleblowing: Bodily Vulnerability and Post-disclosure Survival. *Journal of Business Ethics*, 182, s. 341–364. <https://doi.org/10.1007/s10551-021-05012-x>
- Kierulf, A. (2021). *Hva er yringsfrihet?* Universitetsforlaget.
- Kierulf, A. (2020). *Rett frem*. Fagbokforlaget.
- Kommunerevisjonen i Oslo (2024). *Yringskultur i Oslo kommune* (Rapport 12/2024).
- Lerø, M. (2024). Offentlig sektor bør nedskalere omdømme-fokuset. Dagens Perspektiv. <https://www.dagensperspektiv.no/leder/magne-lero-offentlig-sektor-bor-nedskalere-omdomme-fokuset/1236491>
- Lysvold, S.S. & Karlsen, A.K. (2021). Elisabeth mener hun var en varsler – inngår forlik midt under retts-sak. NRK Nordland. <https://www.nrk.no/nordland/inngar-forlik-i-varslersak-1.15690685>
- KS (2017). Veileder om yringsfrihet og varsling. <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/veileder-om-yringsfrihet-og-varsling/>
- Malkenes, S. (2018). *Det store skoleeksperimentet. Makt, barn og forretningshemmeligheter i «verdens beste skole»*. (e-bok). Forlaget Manifest AS.
- Mangset, M., Midtbøen, A.H., Thorbjørnrud, K. Wollebæk, D. & Fladmoe, A. (2021). *Forskere og offentligheten – om yringsfrihet i akademia. Fritt Ords monitorprosjekt om status for yringsfriheten i Norge 2020–21*. Fritt ord.
- Martinsen, M.W. & Danielsen, D.J. (2022). Brøt arbeidsmiljøloven etter omstridt Facebook-innlegg. NRK Nordland. <https://www.nrk.no/nordland/bodo-kommune-brot-loven-etter-varslingssak-1.15847047>
- Mikkelsen, S., Bjørgan, E.H. & Lie, T. (2023). NTNU-rektoren trekker seg. Khrono. <https://www.khrono.no/ntnu-rektoren-trekker-seg/803443>
- NOU 2022: 2. (2022). *Akademisk yringsfrihet – God yringskultur må bygges nedentfra, hver dag*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2022: 9. (2022). *En åpen og opplyst samtale – Yringsfrihetskomisjonens utredning*. Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Olsen, A. (2014). Ansattes yringsfrihet og sosiale medier. *Arbeidsrett*, 2/2014, s. 250–265.
- Ot. prp. nr. 84 (2005–2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Oterholm, G., Tallaksen, S. & Bakken, J.B. (2024). Statens hysjvtaler. Dagens Næringsliv. <https://www.dn.no/magasinet/dokumentar/sykehus/nhh/varsling/dette-er-statens-hysj-avtaler/7-1-2gvlz9wy0q>
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pries, L. (2019). Workers' participation at Plant Level in a Comparative Perspective. I S. Berger, L. Pries & M. Wannöffel. (red.), *The Palgrave handbook of Workers' Participation at Plant Level* (s. 13–35). Palgrave Macmillan.
- Røyseng, S. (2016). Profesjonsutøvers yringsfrihet og fusjoner i offentlig sektor. I K. Alm, M. Brown & S. Røyseng (red.), *Kommunikasjon og yringsfrihet i organisasjoner*, s. 96–122. Cappelen Damm Akademisk.
- Sivilombudet (2015). *Årsrapport*.
- Skivenes, M. & Trygstad, S.C. (2010). Loyalty and Whistleblowing in Norway: How Roles Come into Play. I D.B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Edward Elgar.
- Skivenes, M. & Trygstad, S.C. (2014). Wrongdoing – Definitions and

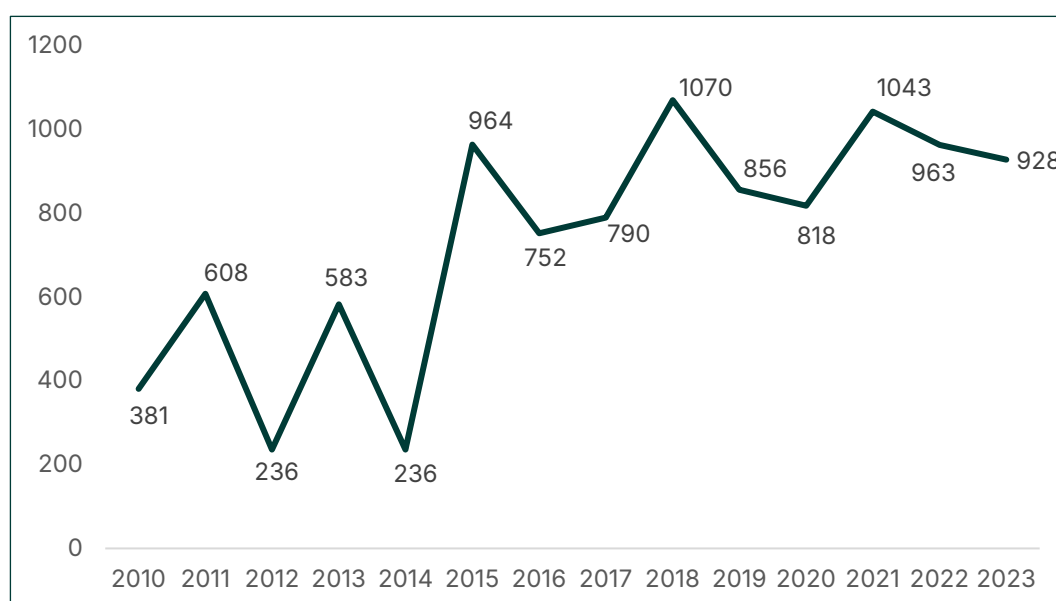
- contextual factors. I A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.), s. 95-114. *International Handbook on Whistleblowing Research*. Edward Elgar
- Staksrud, E., Steen-Johnsen, K., Enjolras, B. Gustafsson, M.H., Ihlebæk, K.A., Midtbøen, A.H., Sætrang, S., Trygstad, S.C. & Utheim, M. (2014). *Ytringsfrihet i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen*. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014. Status for ytringsfriheten i Norge. Fritt Ord | ISF | FAFO.
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2023). Ni av ti nordmenn bruker sosiale medier.
<https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/statistikk/bruk-av-ikt-i-husholdningene/artikler/ni-av-ti-nordmenn-bruker-sosiale-medier>
- St. meld. nr. 26 (2003–2004). *Om endringer av Grunnlovens § 100*. Justis- og politidepartementet.
- Strømme, V. (2020). *Ytringsfrihet i Akademia* (Rapport 2020:14). Institutt for samfunnsforskning.
- Strømme, V. (2016). VERN AVVARSLERE - REPRESENTANTFORSLAG 30 S.
- Teknologirådet (2023). Kunstig intelligens skaper utfordringer for ytringsfriheten.
<https://teknologiradet.no/kunstig-intelligens-skaper-utfordringer-for-ytringsfriheten/>
- Thue, F.W., Vabø, A., Messel, J., Høydal, Ø.S. & Eriksen, A. (2022). *Et ytringsklima under press? Akademisk frihet og ytringsfrihet i en brytningstid*. Senter for profesjonsstudier. Oslo Metropolitan University (OsloMet).
- Trygstad, S.C. & Ødegård, A.M. (2022). *Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv. Fritt Ords monitorprosjekt om status for ytringsfriheten i Norge 2020–22*. Fritt ord.
- Trygstad, S.C., Alsos, K., Andersen, R.K., Bråten, M., Hagen, I.M. & Jensen, R.S. (2021). *Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning* (Fafo-rapport 2021:10). Fafo.
- Trygstad, S.C., Ødegård, A.M., Skivenes, M. & Svarstad, E. (2017). *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner* (Fafo-rapport 2017:04). Fafo.
- Trygstad, S.C. & Ødegård, A.M. (2016). *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016. Rapportserie om varsling og ytring* (Fafo-rapport 2016:33). Fafo.
- Trygstad, S.C. (2017). *Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser* (Fafo-notat 2017:03). Fafo.
- Trygstad, S.C. & Ødegård, A.M. (2015). *Varsling i Sandnes kommune. Omfang, rutiner og håndtering* (Fafo-notat 2015:10). Fafo.
- Trygstad, S.C., Skivenes, M., Steen, J.R. & Ødegård, A.M. (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene* (Fafo-rapport 2014:05). Fafo.
- Tønnessen, E., Lie, T. & Strand, H.K. (2022). Dette er Eikrem-saken. Khrono.
<https://www.khrono.no/dette-er-eikrem-saken/634486>
- Utgård, K. (2021, 13. februar). Lege får kritikk for feilinformasjon om koronavaksinen: - Andre sier jeg handler uforsvarlig, men jeg mener det motsatte. GD. <https://www.gd.no/lege-far-kritikk-for-a-spre-feilinformasjon-om-koronavaksinen-andre-sier-jeg-handler-uforsvarlig-men-jeg-mener-det-motsatte/s/5-18-1297096>
- Trygstad S.C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, 1–2(23), s. 29–59.
- Utgård, K. (2021, 13. februar). Lege får kritikk for feilinformasjon om koronavaksinen: - Andre sier jeg handler uforsvarlig, men jeg mener det motsatte. GD
- Wessel-Aas, J., Løkken, N.S. & Våg, L.G. (2021). Arbeidstakers ytringsfrihet og arbeidsgivers styringsrett. I *Arbeidsrett*. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1504-3088-2021-01-01>.
- Ødegård, A.M., Trygstad, S.C. & Steen, J.R. (2016). *Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund. Rapportserie om varsling og ytring* (Fafo-rapport 2016:34).

Vedlegg 1: Medieanalyse

I forbindelse med denne litteraturstudien har vi gjennomført en medieanalyse ved hjelp av analyseverktøy Atekst i Retriever.¹⁷ Atekst er et digitalt mediearkiv som inneholder nyheter fra trykte og digitale redaksjonelle medier samt radio og TV.

Det ble søkt på «yrings* AND arbeids*» i perioden 2014–2023.¹⁸ Det innebærer at vi får treff på saker som inneholder kombinasjonen av ord som begynner på «yrings», som «yringsfrihet», «yringsklima» mv. og ord som begynner på «arbeids», som «arbeidsliv», «arbeidsmarked» mv. Resultatet vises i figur 1.

Figur 1 Antall treff på kombinasjonen yrings* og arbeids* i Atekst¹⁹



Sakene er hentet fra norske redaksjonelle kilder på papir, nett, TV og radio. Vi har kun tatt med saker fra Norge og har videre brukt filtrene «arbeidsliv», «politikk», «sosiale forhold» og «økonomi og næringsliv» for å få treff på de mest relevante sakene. Noen saker er både på papir og nett, for eksempel ved at *Aftenposten* har saker begge steder. Da telles disse som to saker, og dette er ikke sortert ut. Vi har brukt den samme basen gjennom disse årene, men har ikke kontrollert for variasjoner i antall medier som er inkludert i basen.

Denne medieanalysen går ikke grundig inn i selv innholdet i sakene, men gir et visst overblikk over hva slags saker som har preget offentligheten, og et grovt bilde av hva de handler om. Antall treff behøver heller ikke nødvendigvis å si noe om antall saker.

¹⁷ <https://www.retrievergroup.com/no/>

¹⁸ Utgangspunktet var å se på treff de siste ti årene. Siden det var et kraftig hopp i antall treff fra 2013 til 2014, ble søket utvidet til perioden 2010–2013 for å undersøke om det var en ny trend.

¹⁹ *Dagens Næringsliv* meldte seg ut av Atekst i 2017, og det har siden vært en rettssak om bruk av stoff fra avisen. Det kommer likevel treff på *Dagens Næringsliv* i søkeverktøyet, men uten at man får tilgang til hele saken. Dette gjelder flere av papiravisene.

Det kan for eksempel være én eller to store saker som refereres i et stort antall medier, som er typisk i forbindelse med NTB-meldinger.

Som det framgår av figur 1, var det et kraftig hopp i antall treff fra 2014 til 2015. Søket ble derfor utvidet til å omfatte årene 2010–2013, for å se om det var en endring i trend. Selv om antallet treff varierer, er trenden høyere i perioden 2014–2023 enn i årene før 2014. Det kan tyde på at bevisstheten og oppmerksomheten om ytringsfrihet i arbeidslivet har økt det siste tiåret. Hva dette skyldes, er ikke mulig å si sikkert, men det kan ha sammenheng med markeringen av 200-årsjubileet for Grunnloven i 2014 og de påfølgende rapportene om status for ytringsfrihet i Norge. Den første kom i 2014. I samme periode har også varsling i arbeidslivet stadig blitt et mer aktuelt tema, blant annet som følge av flere undersøkelser blant norske arbeidstakere om deres erfaringer. Ytringsfrihet og varsling omtales ofte samtidig, og det er som vist tidligere i dette notatet ingen klare grenser mellom disse (se kap. 7).

Årene før 2014 er som nevnt brukt for å kontrollere et eventuelt skifte i trend, og vi har ikke sett nærmere på hva som preget offentligheten i disse årene. I perioden 2014–2023 er treffene grovt gjennomgått, og vi finner følgende:

Som nevnt var det jubileum for Grunnloven i 2014, med lansering av rapport om status for ytringsfriheten. Videre var det en rekke saker om at daværende statsminister Erna Solberg mislikte den planlagte storstreiken mot regjeringens endringer i arbeidsmiljøloven. Årsaken til at det var mange treff på denne saken, var at hun ble sitert på at det «er både ytringsfrihet og streikerett i Norge» (sak i *Klassekampen*, *Dagsavisen*, [NRK](#), *Nationen* mv.). Dette illustrerer at man får treff på saker som ikke er direkte i kjerneområdet for hva man er ute etter.

Ytringsvilkårene for de kommuneansatte har vært tema gjennom hele denne perioden. I 2014 var det mer konkret diskusjon om forslaget til nytt reglement for ansatte i Bodø kommune. Bakgrunnen var at en fastlege i byen hadde gått ut offentlig og argumentert for flere sykehjems plasser, og hen hadde fått en reaksjon fra arbeidsgiver på grunn av dette. Bodø kommune unngikk en kritisk uttalelse fra Sivilombudsmannen fordi de varslet en endring i regelverket (se for eksempel sak fra [NRK Nordland](#)). I samme periode var det flere kommuner som fikk kritikk for sitt regelverk fra Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet).

I 2014 kom også den første evalueringen av varslingsreglene, noe som fikk offentlig omtale (Arntzen de Besche, 2013; Trygstad et al., 2014).

I 2015 var det en større sak om at redaktøren for *Barents Observer* fikk sparken på dagen for illojalitet og pliktbrudd, blant annet fordi han hadde ytret seg kritisk til vedtak om nettavisens drift. Konflikten bunnet i at *Barents Observers* eiere, Barentssekretariatet, som igjen var eid av de nordnorske fylkeskommunene, ikke ville signere redaktørplakaten (se for eksempel sak fra [Dagbladet](#), [Nord24](#) og [Journalisten](#)).

Samme år ble granskingsrapporten fra den såkalte Monika-saken lagt fram (dette var en varslersak). Etterforsker Robin Schaefer hadde varslet om svakheter ved etterforskningen av åtte år gamle Monika Sviglinskajas død. Saken var henlagt som selvdrap. Kritikken ble avvist, og han ble bedt om holde sine innvendinger for seg selv. I grans-

kingsrapporten av varslersaken konkluderte Advokatfirmaet Wiersholm med at politiledelsen hadde gjort seg skyldig i ulovlig gjengjeldelse. Det ble også påpekt at ledelsen ikke kjente til reglene for varsling. Schaefer fikk blant annet pris fra Fritt Ord på bakgrunn av sin varsling (se for eksempel sak fra [VG](#)). Det var i samme periode flere varslersaker ved Hordaland politidistrikt som fikk medieomtale.

En annen person som fikk stor oppmerksomhet i 2015 og 2016, var læreren Max Hermansen. Han havnet i konflikt med muslimske elever som mislikte hans antiislamske ytringer på Facebook. Han hadde blant annet lagt ut bilder som framstilte islam som en helsefare på linje med røyking, og trakk paralleller mellom islam og nazismen (se for eksempel sak fra [Nettavisen](#)). Han ble oppsagt, men bestred oppsigelsen. Max Hermansen og Oslo kommune inngikk et forlik hvor Hermansen frivillig sluttet i jobben hos Oslo kommune mot at oppsigelsen ble trukket tilbake (se for eksempel sak fra [Utdanningsnytt](#)).

Ellers i 2016 og 2017 var det mange saker om trusler, netthets og debatt om flyktninger, manglende integrering og «norske verdier». I 2017 var det blant annet diskusjon om framvekst av nynazistiske miljøer og dekning av såkalte nazimarsjer.

En sak som fikk en del oppmerksomhet i 2016, var at generalløytnant Robert Mood fikk Fritt Ords pris for å ha vist stort ytringsmot i kritiske debatter om Forsvarets rolle i samfunnet. Begrunnelsen var at han blant annet hadde engasjert seg sterkt i debatter om de norske styrkene i Afghanistan, behandlingen av Forsvarets veteraner, størrelsen på forsvarsbudsjettet, nedbyggingen av hæren, Vestens forhold til Syria-krisen, bevæpningen av norsk politi og Norges forhold til Russland (se for eksempel sak fra [VG](#)).

I 2018 var det den såkalte Malkenes-saken som dominerte nyhetsbildet, en sak som er omtalt tidligere i denne rapporten. I den forbindelse kom det en rekke oppslag om utdanningsdirektør Astrid Søgne's rolle, som etter hvert ble bedt om å gå av (se for eksempel saker fra [ABC Nyheter](#) og [VG](#)). I tillegg ble det sendt inn varslere på daværende byråd Inga Marte Thorkildsen (SV). Disse omhandlet blant annet brudd på taushetsplikt om innholdet i avholdte møter med utdanningsdirektør Søgne og om opplysninger i offentlig journal.

Den såkalte Eikrem-saken var også framme i offentligheten i løpet av året. Denne er, i likhet med Malkenes-saken, beskrevet tidligere i dette notatet (se kapittel 4).

Året etter, i 2019, varslet regjeringen at den ønsket å sette ned en ny ytringsfrihetskommisjon. Dette skjedde i forbindelse med en handlingsplan mot rasisme og diskriminering (se for eksempel sak fra [Dagsavisen](#)).

I 2020 og 2021 var det ingen saker som pekte seg spesielt ut. Dette var under koronapandemien, hvor landet var nedstengt i store perioder.

I 2022 var det naturlig nok mange oppslag om lansering av to NOU-er om ytringsfrihet, den ene fra Ytringsfrihetskommisjonen og den andre om akademisk ytringsfrihet. Innholdet i disse er omtalt tidligere i dette notatet. Ellers var det i 2022 mange oppslag om arbeidstakernes vilkår i forbindelse med VM i fotball i Qatar (se for eksempel sak i [TV2](#)).

I 2023 ble det stor oppmerksomhet om Rianne Vogel og hennes arbeidsgiver Papillon. Papillon er en frivillig organisasjon av og for mennesker med ulik kulturell bakgrunn. Organisasjonen jobber blant annet med å forebygge negativ sosial kontroll, veiledning, undervisning og individuell oppfølging. En tweet fra en ansatt som var leder for økonomi og strategi (Rianne Vogel), om transpersoner, og et anonymt varsel om dette, utløste en betent konflikt. Hun hadde blant annet ytret seg kritisk om hormonell behandling av barn som identifiserer seg som et annet kjønn enn det biologiske. Vogel ble sagt opp da Papillon mente at hun hadde ytret seg illojalt og i strid med organisasjonens verdier. Hun bestred oppsigelsen, og konflikten endte i Hordaland tingrett. Retten kom fram til at oppsigelsen var ugyldig (se for eksempel sak fra [NRK](#)).

Vedlegg 2: Lovdata pro, brutto

Norges Høyesterett - Dom HR-2023-2430-A
Norges Høyesteretts ankeutvalg - Kjennelse HR-2019-1121-U
Norges Høyesterett - Dom. HR-2014-445-A - Rt-2014-152
Gulating lagmannsrett - Dom LG-2022-21658
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2021-164489
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2021-17661
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2020-164203
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2020-150769
Agder lagmannsrett - Kjennelse LA-2021-27622
Eidsivating lagmannsrett - Dom og kjennelse LE-2019-190039
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2017-173256
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2019-50759
Borgarting lagmannsrett - Kjennelse LB-2018-63287
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2017-45903
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2017-6414
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2017-35146
Gulating lagmannsrett - Beslutning LG-2017-71725
Eidsivating lagmannsrett - Dom LE-2016-78090
Hålogaland lagmannsrett - Dom LH-2016-164451
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2016-78074
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2015-24004
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2014-198639
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2014-540
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2012-35181 - LB-2012-174330
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2010-69877

Oslo tingrett - Kjennelse TOSL-2023-120011-1
Oslo tingrett - Dom og kjennelse TOSL-2022-149053-2
Vestre Finnmark tingrett - Dom TVFI-2022-180504
Hordaland tingrett - Dom THOD-2022-81621
Oslo tingrett - Kjennelse TOSL-2022-118944
Trøndelag tingrett - Dom TTRO-2022-20638
Hordaland tingrett - Dom THOD-2021-34228
Hordaland tingrett - Dom THOD-2020-94802
Hordaland tingrett - Dom THOD-2021-84564
Oslo tingrett - Dom og kjennelse TOSL-2021-63139
Helgeland tingrett - Dom THEL-2020-171024
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2018-186483
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2020-64392
Øvre Romerike tingrett - Dom TOVRO-2019-35254
Oslo byfogdembete - Kjennelse TOBYF-2019-103189
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2018-70163
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2018-49891
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2018-78174
Namdal tingrett - Dom TNAMD-2018-60139
Oslo tingrett - Kjennelse TOSLO-2018-46625
Oslo byfogdembete - Kjennelse TOBYF-2018-63379
Oslo byfogdembete - Kjennelse TOBYF-2017-181128
Jæren tingrett - Dom TJARE-2013-47716
Øst-Finnmark tingrett - Dom TOSFI-2015-166605-2
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2015-104062
Nedre Romerike tingrett - Dom TNERO-2014-131677
Oslo byfogdembete - Kjennelse TOBYF-2015-39442

Oslo byfogdembete - Kjennelse. TOBYF-2015-29983
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2014-10082
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2021-70538
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2023-44986-4
Kristiansand tingrett - Dom TKISA-2017-81475

Nettoutvalg
Norges Høyesterett - Dom HR-2023-2430-A
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2021-164489
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2017-6414
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2017-35146
Eidsivating lagmannsrett - Dom LE-2016-78090
Hålogaland lagmannsrett - Dom LH-2016-164451
Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2016-78074
Oslo tingrett - Dom og kjennelse TOSL-2022-149053-2
Vestre Finnmark tingrett - Dom TVFI-2022-180504
Hordaland tingrett - Dom THOD-2022-81621
Trøndelag tingrett - Dom TTRO-2022-20638
Hordaland tingrett - Dom THOD-2021-34228
Hordaland tingrett - Dom THOD-2020-94802
Oslo tingrett - Dom og kjennelse TOSL-2021-63139
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2018-49891
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2018-78174
Namdal tingrett - Dom TNAMD-2018-60139
Øst-Finnmark tingrett - Dom TOSFI-2015-166605-2
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2015-104062
Oslo tingrett - Dom TOSLO-2014-10082

Nettoutvalg

Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2021-70538

Borgarting lagmannsrett - Dom LB-2023-44986-4

Kristiansand tingrett - Dom TKISA-2017-81475

Vedlegg 3: Relevante saker SOMB

<p>SOMB/avgjørelse/ som-2023-2202</p>	<p>Saken gjelder en kommunes håndtering av en ansatt sin ytring i sosiale medier. Sivilombudet er kommet til at kommunen krenket den ansattes ytringsfrihet først ved at formannskapet i kommunen vedtok å ta avstand fra den ansattes ytringsform, uten å først å ha avklart om ytringen lå innenfor det en ansatt har adgang til å ytre seg om. Deretter ved at kommunens ordfører uttalte seg til media på en slik måte at det kunne fremstå som at hun ikke burde ha uttalt seg på den måten hun gjorde. Videre ble den ansattes ytringsfrihet fortsatt krenket ved at kommunens administrasjon kalte henne inn til et møte om saken for å drøfte ytringen med henne, samt oppfordret henne til å unngå å ytre seg på en slik måte på et senere tidspunkt. At kommunens administrasjon opprettholdt møteinnkallingen og gjennomførte møtet med det innholdet det hadde, fremfor å erkjenne at ytringen var legitim også i form og forum, fremstår som utilbørlig opptreden fra arbeidsgivers side. Ombudet ber kommunen gjøre det klart for den ansatte at ytringen hennes var legitim, også i form og forum, gjøre nødvendige endringer i det interne reglementet og beklage håndteringen av saken.</p>	<p>Offentlig ansattes ytringsfrihet i sosiale medier.</p>
<p>SOMB/avgjørelse/ som-2021-742</p>	<p>Saken gjelder spørsmålet om en arbeidsgiver har adgang til å sanksjonere en ansatt for å ha kommet med en offentlig ytring innenfor eget fagfelt. Den ansatte hadde opplyst om utdanning og arbeidssted i et høringsvar avgitt i eget navn. Høringsvaret ble senere gjengitt i en avis, og den ansatte fikk en skriftlig advarsel og endrede arbeidsoppgaver. Sivilombudet har kommet til at klagers ytringer var å anse som private ytringer som er vernet av ytringsfriheten. Arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å gi henne en skriftlig advarsel. Anmodningen om å få lese igjennom klagers tekster før publisering og kravet om hvordan klager skulle sikre at ytringen fremsto som privat, var i strid med forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven §100 fjerde ledd. Det er verken hevdet eller dokumentert at ytringene påvirket arbeidstakers arbeidsutførelse, eller rent faktisk påvirket virksomhetens mulighet til å gjennomføre tilsyn. Arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å endre arbeidsoppgavene hennes. En ansatt vil alltid kunne opplyse om egen utdanning i en offentlig ytring. Det vil normalt også være adgang til å opplyse om arbeidssted og tittel, når det samtidig klart fremgår at ytringen er fremsatt av den ansatte på egne vegne. Det vil lett virke som et pålegg dersom arbeidsgiver anmoder om å få lese ansattes private ytringer før de publiseres. Med mindre det er klart for den ansatte at det er ment som et tilbud for å sikre at ytringen ikke er i strid med lojalitetsplikten, og ikke et forsøk på forhåndssensur, vil en slik anmodning være i strid med Grunnloven §100 fjerdeledd. Skal en ansatt fratras oppgaver etter en offentlig ytring, må det kunne vises til at arbeidsutførelsen, rent faktisk, er påvirket av meningene som fremgår av den offentlige ytringen. Det er kun helt unntaksvis, og bare for en kortere periode, det kan gjøres endringer i arbeidsoppgaver av hensyn til virksomhetens saklige og legitime interesser.</p>	<p>Offentlig ansattes ytringsfrihet og adgang til å opplyse om arbeidssted i offentlig meningsytring.</p>

SOMB/avgjørelse/ som-2021-123	En kommunalt ansatt, som også var styremedlem i en folkegruppe mot en utbygging i kommunen, ble intervjuet om utbyggingssaken i lokalavisa. Det ble også publisert et innlegg om saken på gruppens Facebook-side, der den ansatte figurerte. I etterkant av ytringene ble hun innkalt til et møte med arbeidsgiver, hvor hun ble bedt om å vurdere formen på sitt fremtidige engasjement og oppfordret til å ha en mer tilbaketrukket rolle i gruppen. Ombudsmannen er enig i kommunens redegjørelse om at ytringene var innenfor det som er vernet av ytringsfriheten, og ikke var i strid med den ulovfestede lojalitetsplikten for arbeidstakere. Det avholdte møtet var egnet til å kunne fremstå som en reaksjon fra arbeidsgiver. Ombudsmannen forutsetter at saken ikke får betydning for den ansattes arbeidsforhold i kommunen.	Arbeidsgivers reaksjon på arbeidstakers ytringer.
SOMB/avgjørelse/ som-2018-4777	En lærer i en kommune ble ilagt en skriftlig advarsel for en kommentar hun på fritiden hadde skrevet til et innlegg på Facebook. Kommunen mente at læreren hadde brutt de rettmessige forventningene den som arbeidsgiver måtte kunne ha til lærere. I advarselen het det at gjentakende brudd med forventningene kunne føre til en vurdering av lærerens arbeidsforhold i kommunen. I klagen til ombudsmannen ble det anført at advarselen var en krenkelse av lærerens rett til ytringsfrihet etter Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Ombudsmannen er kommet til at ytringen er vernet av ytringsfriheten. Ytringen er ikke i strid med den ulovfestede lojalitetsplikten for arbeidstakere. Advarselen er derfor urettmessig. Kommunen er bedt om å trekke advarselen tilbake.	Skriftlig advarsel i arbeidsforhold etter ytring på Facebook.
SOMB/avgjørelse/ som-2017-3278	Saken gjelder X kommunes adgang til å sanksjonere en handling en ansatt hadde gjort på fritiden. Ombudsmannen kom til at den ansatte hadde opptrådt som privatperson i denne saken, og at det ikke var grunnlag for å se handlingen i sammenheng med hennes ansettelsesforhold i kommunen. Verken ansattes ulovfestede lojalitetsplikt eller arbeidsgivers styringsrett ga kommunen lovlig adgang til på generelt grunnlag å pålegge en arbeidstaker ikke å ta opp private telefonsamtaler. Kommunen hadde heller ikke holdbart rettslig grunnlag for å gi den ansatte en tjenstlig tilrettevisning fordi hun hadde videreformidlet innholdet i den private telefonsamtalen til personen samtalen gjaldt.	Om tjenstlig tilrettevisning etter handlinger på fritiden.
SOMB/avgjørelse/ som-2015-1206	Saken gjelder spørsmålet om en kommune hadde rettslig adgang til å gi en ansatt en skriftlig tilrettevisning på bakgrunn av hans uttalelser til media om et arbeidstiltak han ledet, og om kommunens håndtering av personalsaken. Ombudsmannen har kommet til at den ansattes ytringer ikke kan anses fremsatt på vegne av kommunen, og at de heller ikke er i strid med den almennelige lojalitetsplikten. Kommunens tilrettevisning er derfor en urettmessig begrensning av den ansattes ytringsfrihet. Ombudsmannen har også kritiske merknader til kommunens håndtering av personalsaken.	Tilrettevisning av ansatt på bakgrunn av ytringer i media og ansattes ytringsfrihet og lojalitetsplikt.
SOMB/avgjørelse/ som-2015-940	Ombudsmannen har av eget tiltak tatt opp spørsmål om offentlige ansattes ytringsfrihet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har ansvar for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Undersøkelsene har blant annet vist at Etsiske retningslinjer for statstjenesten går for langt i å begrense offentlig ansattes	Undersøkelse av eget tiltak og offentlig ansattes ytringsfrihet.

	<p>ytringsfrihet, og at det er tvilsomt om disse retningslinjene er i overensstemmelse med Grunnloven §100. Ombudsmannen mener det er behov for konkrete tiltak for å styrke offentlig ansattes ytringsfrihet, og at dette mest hensiktsmessig kan skje gjennom en mer aktiv veiledning fra departementets side. Anbefalte tiltak er å revidere/opprette rundskriv til kommunene om de ansattes ytringsfrihet, samt revidere Etiske retningslinjer for statstjenesten.</p>	
SOMB/avgjørelse/som-2014-379	<p>Saken gjelder spørsmål om en kommune hadde rettslig adgang til å gi en ansatt lege en skriftlig tilrettevisning på bakgrunn av legens uttalelser i lokalavisen om kommunens budsjett- og økonomiprosess. Ombudsmannen har kommet til at As ytringer i lokalavisen ikke kan anses fremsatt på vegne av kommunen, og at ytringene derved ikke var i strid med det interne regelverket kommunen har vist til. Slik saken er opplyst, var de heller ikke i strid med den alminnelige lojalitetsplikten. Det er derved ikke grunnlag for tilrettevisningen, og den må anses som en urettmessig begrensning av As ytringsfrihet.</p>	<p>Tilrettevisning av sykehjemslege på bakgrunn av ytringer i media og ansattes ytringsfrihet.</p>
SOMB/avgjørelse/som-2014-91	<p>Saken gjelder spørsmål om en kommunes interne regelverk om ansattes rett til å ytre seg offentlig, er i samsvar med gjeldende rett. Ombudsmannen har kommet til at kommunens interne regelverk på enkelte punkter går for langt i å begrense de ansattes ytringsfrihet, og at enkelte bestemmelser er uformet på en uheldig måte. Kommunen er derfor bedt om å endre de aktuelle bestemmelsene i mediereglementet og de etiske retningslinjene.</p>	<p>Regulering av ansattes ytringsfrihet.</p>

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

