

# Offentlig ansattes ytringsfrihet i sosiale medier

15.11.2023 (2023/2202)

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.

## Sakens bakgrunn

(1) Utdanningsforbundet klaget 11. mai 2023 til Sivilombudet, på vegne av deres medlem A (heretter klager). Klagen gjaldt X kommunes håndtering av en sak som gjelder klagers ytringsfrihet. Klager er ansatt i kommunen.

(2) I forbindelse med Halloween publiserte klager 31. oktober 2022 et bilde på sin private Facebook-side. Bildet viste en annen ansatt i kommunen som hadde kledd seg ut som kommunedirektøren. Kollegaen holdt et skilt hvor 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.»

(3) Kommunen hadde på dette tidspunktet anstrengt økonomi. Kommunedirektøren hadde foreslått en rekke tiltak for å spare penger herunder nedleggelse av skoler og færre sykehjemsplasser. Kommunedirektørens forslag til skolenedleggelse og reduksjon av antall sykehjemsplasser for å spare penger ble senere vedtatt av kommunestyret.

(4) Klager har siden 2013 vært aktivt engasjert i en bygdeutviklingsgruppe som har som mål å skape en levende bygd som folk ønsker å flytte til og bo i. Hun er ansatt ved Y skole, i kommunen. Hennes nærmeste leder, rektor ved Y skole, har etter det opplyste ikke vært involvert i oppfølgingen av denne saken.

(5) Klager ble kontaktet av en bekjent som hadde vært tilhører under formannskapsmøte i kommunen 2. november 2022. I møtet hadde klagers ytring på Facebook blitt behandlet under en sak med tittelen «Trakassering av rådmannen». Klager hadde ikke blitt nevnt ved navn, men Facebook-innlegget ble vist frem og hun ble på denne måten identifisert i møtet. Klager slettet innlegget på eget initiativ etter at hun ble kjent med formannskapets vedtak.

(6) Formannskapet vedtok å innhente en juridisk vurdering av om klagers innlegg og kommentarene på innlegget var å anse som trakassering av kommunedirektøren. Det ble blant annet vist til at klageren var ansatt i kommunen. Videre vedtok formannskapet å ta avstand fra at «ansatte i kommunen ytrer sine meninger på denne måten».

(7) Vi har fra klager mottatt kopi av to nettavisartikler der ordfører i kommunen uttalte seg om ytringen. Artikkene er fra lokalavisen og en riksdekkende avis. Til den riksdekkende avisen ga ordføreren blant annet uttrykk for at det ikke var snakk om å gi ansatte munnkurv, men at ansatte i kommunen bør tenke igjennom hva de gir uttrykk for om arbeidsgiver. Da medieoppslagene kom, hadde klager ennå ikke blitt kontaktet av kommunen om saken. Klagers advokat, fra Utdanningsforbundet, tok derfor kontakt med kommunen 21. november 2022 for å få informasjon om saken og kommunens håndtering.

(8) På dette tidspunktet hadde kommunen mottatt en juridisk vurdering av saken. Betenkningen, datert 17. november 2022, er skrevet av advokat B. Kommunens arbeidsreglement har et eget punkt om sosiale medier, og ytringen ble vurdert både opp mot Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 19 og kommunens interne reglement. Kommunens

arbeidsreglement punkt 12 viser til kommunens retningslinjer for bruk av sosiale medier, der det blant annet står: «Husk at du er ambassadør for kommunen, også på din fritid.»

(9) Betenkningen konkluderte med at ytringen var legitim og at arbeidsgiver ikke kunne begrense klagers ytringsfrihet ved å vise til eget, internt reglement. Det ble anbefalt å løse eventuelle uoverensstemmelser i dialog mellom kommunedirektøren og klager. Ifølge klagen ble betenkningen lagt frem og orientert om i lukket kommunestyremøte 23. november 2022. Arbeidstakersiden ble først gjort kjent med betenkningen, og innholdet i den, i møtet med kommunen 10. februar 2023.

(10) Etter kommunestyremøtet ble klager, og den ansatte som hadde kledd seg ut, innkalt til separate møter med arbeidsgiver der ytringen var tema. Klagers advokat stilte i forkant av møtet spørsmål om hensikten med møtet og om arbeidsgivers reaksjon var et brudd på hennes ytringsfrihet.

(11) I brev 21. desember 2022 svarte kommunen:

«Kommunen vil ha et møte med den ansatte for å snakke om hendelsen som fant sted under Halloween. Etter vår oppfatning er det en del av arbeidsgivers styringsrett å snakke med våre ansatte når det oppstår ting som vi føler behov for å ha en dialog om. Vi anser at det er på sin plass å gå gjennom med den ansatte hva som ligger i våre interne reglementer når det kommer til hvordan man ytrer seg når man blir assosiert med kommunen. Dette gjelder etiske retningslinjer, arbeidsreglement og retningslinjer for sosiale medier.»

(12) Møtet ble først avholdt i februar 2023. I møtet ga kommunen uttrykk for at ytringen var legitim, men kommunen mente samtidig den var «etisk betenkelig». Det ble også lest opp fra kommunens interne reglement, som blant annet pålegger ansatte å være «kommunens ambassadører». Fra arbeidsgiversiden deltok stabsleder C, HR-rådgiver D og advokat B. Kommunedirektøren deltok etter det opplyste ikke i møtet.

(13) Utdanningsforbundet klaget etter dette på vegne av A til Sivilombudet.

## Våre undersøkelser

(14) Etter en gjennomgang av klagen med vedlegg ble det funnet grunn til å undersøke saken nærmere med kommunen.

(15) Innledningsvis viste vi til at kommunedirektøren er øverste administrative leder og spurte om det var gjort en habilitetsvurdering, som ledd i formannskapets behandling eller administrasjonens oppfølging etter formannskapets behandling. Vi ba også om å få opplyst om kommunedirektøren på noen måte hadde deltatt i forberedelsene av formannskapets vedtak.

(16) Deretter ble det stilt spørsmål om formannskapets behandling av saken; ble det vurdert om saken kunne behandles åpent eller om formannskapet skulle ha vedtatt å behandle saken i lukket møte, jf. kommuneloven § 11-5? Vi spurte videre om formannskapets håndtering av denne

saken kunne anses som «trakassering eller annen utilbørlig opptreden» mot klager som ansatt i kommunen, jf. arbeidsmiljøloven § 4-3. Vi ba om en beskrivelse av hvordan kommunen i denne prosessen ivaretok klagers rett til et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø.

(17) Avslutningsvis ba vi om en nærmere vurdering av om klagers ytring kunne anses som en politisk ytring, som har særskilt vern etter Grunnloven § 100. Vi ba også om en vurdering av om kommunens egne, interne regler ga grunnlag for å begrense ansattes ytringer i sosiale medier på fritiden. I denne sammenheng viste vi blant annet til at klager, i møtet 10. februar 2023, fikk tilbakemelding fra kommunen om at hun «skal tenke seg om to ganger før hun publiserer noe nytt på Facebook».

(18) Kommunen er bistått av advokat B.

(19) Advokat B opplyste i svar på vegne av kommunen at kommunen er enig i at klagers ytring er beskyttet av ytringsfriheten. I denne saken hadde kommunedirektøren reagert negativt på ytringen og anså den som belastende. Han ikke var involvert i saken verken før eller etter behandlingen i formannskapet. Det var derfor ikke grunn til å vurdere hans habilitet. Siden administrasjonen ikke hadde fattet noe vedtak i saken, men kun hadde deltatt på noen møter etter uttalelsen, var det ikke grunn til å vurdere administrasjonens habilitet eller behov for å oppnevne settekommunedirektør.

(20) Om formannskapets behandling av saken ble det vist til at den kom opp under møtet i formannskapet, og derfor ble oppført i protokollen fra møtet. Saken kom opp fordi medlemmer i formannskapet og verneombudet hadde reagert svært negativt på publiseringen av bildet på Facebook. Det ble ikke vurdert å lukke møtet, fordi diskusjonen gjaldt om det var «greit å ytre seg på Facebook og måten det gjøres på». Det ble ikke nevnt navn og «ingen skal ha blitt hengt ut på noen måte». Kommunen mener at formannskapets behandling av saken ikke kan anses som trakassering.

(21) Kommunen svarte videre, på spørsmålet som gjaldt ivaretagelsen av klagers arbeidsmiljø, at det ikke har vært noen særskilt oppfølging av klager. Klager hadde selv gjort sin nærmeste leder kjent med saken.

(22) Til spørsmålene om ytringsfrihet svarte kommunen at kommunens reglement ikke gjelder for de ansatte på fritiden. Reglement legger ikke noen begrensninger på de ansattes ytringsfrihet. Punkt 12 første kulepunkt i reglementet «må tolkes slik at bruk av sosiale medier skal legges til fritiden. Ansattes bruk av sosiale medier i «Retningslinjer for bruk av sosiale medier» kan oppfattes som en begrensning i ytringsfriheten, og er da i strid med ansattes Grunnlovfestede rett til ytringsfrihet».

(23) Utdanningsforbundet har kommentert kommunens svar og fastholdt at kommunens håndtering krenket klagers ytringsfrihet. Ved å behandle saken i formannskapet, herunder vise frem innlegget på hennes private Facebook-side i møtet, for så å uttale seg på den måten som ble gjort i media, krenket kommunen også hennes rett til et forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 4-3. Kommunen har hatt ensidig fokus på rådmannens arbeidsmiljø. Det ble vist til «totalt fravær av innsyn, informasjon og kontradiksjon» i perioden formannskapet vurderte

om klagers opptreden var trakassering, samtidig som formannskapet hadde vedtatt å ta avstand fra at ansatte i kommunen ytrer sin mening på denne måten.

(24) Kommunen har ikke hatt ytterligere merknader til Utdanningsforbundets tilsvarende.

## Sivilombudets syn på saken

(25) Spørsmålet er om kommunens håndtering innebærer en urettmessig begrensning av klagers ytringsfrihet. Videre er det spørsmål om arbeidsgiver har ivaretatt klagers rett til et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 4-3. Som ledd i dette er det vurdert om formannskapet skulle ha lukket møtet, da formannskapet behandlet klagers ytring, jf. kommuneloven § 11-15.

## Var ytringen vernet av ytringsfriheten

### Det rettslige utgangspunktet

(26) Det er sikker rett at arbeidsgivers adgang til å regulere eller sanksjonere ansattes private ytringer, også de som direkte gjelder forhold hos egen arbeidsgiver, er begrenset.

(27) Ytringsfrihet, også for offentlig ansatte, følger av Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Konvensjonene gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven. Ytringsfriheten kan bare begrenses der det foreligger «særlig tungtveiende hensyn», og bare dersom slike hensyn gjør det forsvarlig holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelse, jf. Grunnloven § 100 tredje ledd.

(28) Politisk ekstreme og krenkende meninger er også vernet av ytringsfriheten. I St. meld. nr. 26 (2003-2004) side 22 fremholder Justisdepartementet at selv politiske ytringer som kan oppfattes som ærekrenkende eller rasediskriminerende, faller inn under ytringsfrihetens kjerneområde, slik at det i utgangspunktet vil være meget begrenset adgang til å forby slike ytringer. Med politiske ytringer mener departementet ikke bare ytringer som angår det politiske feltet i snever forstand, men ytringer som gjelder alle spørsmål av politisk, samfunnsmessig, moralsk og kulturell art.

(29) I ytringsfrihetskommisjonens utredning NOU 2022:9, kapittel 14 Ytringsfrihet i kunsten, vises det på side 280 til at det følger av praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) at «(...) ytringsfriheten ikke bare beskytter kun positive eller ikke-støtende ytringer, men også de som «fornærmer, sjokkerer eller forstyrrer.» Det fremgår videre på side 280 at «Ytringsfriheten beskytter ikke bare selve innholdet i ideene og informasjonen som uttrykkes, men også virkemidlene, formen og tilgjengeliggjøringen av dem. Dette gjelder også når man velger å uttrykke ideer, kritikk og meninger gjennom mindre åpenbare former enn taler og skrevne tekster.» Ytringsfrihetskommisjonen skriver også på samme side at EMD «tar utgangspunkt i at satire alltid skal ha et sterkt vern.»

(30) Sivilombudet har behandlet flere saker som gjelder arbeidstakeres rett til å ytre seg, der en avveining mellom retten til ytringsfrihet og arbeidstakeres lojalitetsplikt har vært avgjørende, blant annet i følgende uttalelser publisert på ombudets hjemmeside og på Lovdata: 2021/742, 2021/123, 2018/4777 og 2014/379. Vi har også gjennomført en undersøkelse av eget tiltak om offentlige ansattes ytringsfrihet, sak 2015/940, som blant annet førte til endringer i Etiske retningslinjer for statstjenesten i 2017.

(31) Arbeidstakers lojalitetsplikt til arbeidsgiver er et hensyn som etter omstendighetene vil kunne begrense en arbeidstakers ytringsfrihet. Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har en plikt til å opptre lojalt overfor arbeidsgiver, og kan blant annet medføre en plikt til å unngå ytringer som kan skade arbeidsgivers saklige og legitime interesser. At det er arbeidsgivers saklige og legitime interesser som må være skadelidende er uttrykt i flere av Sivilombudets tidligere uttalelser. Det er samtidig viktig å presisere at ytringen må kunne knyttes opp mot den ansattes arbeidsforhold for å omfattes av lojalitetsplikten. Private ytringer, som ikke kan knyttes opp mot arbeidsforholdet og heller ikke kan sies å innvirke på den ansattes arbeidsutførelse, er ikke omfattet av lojalitetsplikten. Det må mer til enn at en person er ansatt hos en arbeidsgiver dersom ytringen ikke gjelder forhold knyttet til arbeidet eller arbeidsgiver.

(32) Når lovligheten av en ansatts ytring skal vurderes, må hensynene bak lojalitetsplikten i det konkrete tilfellet veies mot hensynene bak ytringsfriheten, i tråd med Grunnloven § 100 annet og tredje ledd og EMK artikkel 10 nr. 2. Det må sees hen til at ytringsfriheten er en grunnlovsfestet rettighet, mens lojalitetsplikten i arbeidsforhold er ulovfestet.

(33) Videre må arbeidsgiver kunne påvise at ytringen, fordi den er fremsatt av en ansatt, rent faktisk påfører eller kan påføre virksomhetens saklige og legitime interesser skade. Ytringer som gjelder helt andre områder enn det den ansatte arbeider med, og som dessuten ikke påvirker arbeidet den ansatte utfører i sin stilling, omfattes ikke av lojalitetsplikten.

(34) Ytringer som ikke er undergitt lovbestemt taushetsplikt, og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakernes egne oppfatninger, vil det derfor vanligvis være anledning å komme med. Det gjelder også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Det er ikke en saklig og legitim interesse å unngå at en ytring skaper debatt eller fører til kritisk søkelys på en virksomhet. Kritisk debatt er i kjernen av ytringsfriheten.

(35) Offentlige ansatte har altså et vidt spillerom – både i form og innhold – for å gi uttrykk for sin mening offentlig.

(36) Det er samtidig viktig å merke seg at også arbeidsgiver står fritt til å ytre seg. Arbeidsgiver står fritt til å delta i den offentlige debatten og uttrykke uenighet eller kommentere selve innholdet i den ansattes ytringer. Samtidig må ikke arbeidsgivers adgang til å ytre seg offentlig om selve innholdet i saken, forveksles med kommentarer eller reaksjoner på arbeidstakerens ytringsadgang.

## **Nærmere vurdering av klagers ytring**

(37) Ombudet forstår klagers ytring som en kritikk mot foreslåtte budsjettkutt i kommunen, og ikke som et personlig angrep på kommunedirektøren. Kommunedirektøren er ikke den som vedtar budsjettkutt, men har det overordnede ansvaret for at saker som legges frem for et folkevalgt organ, herunder budsjett, er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd. En ytring som er kritisk til et budsjettkutt er åpenbart i kjernen av det som er vernet av ytringsfriheten, selv om ytringen skjer i form av satire knyttet til kommunens øverste administrative leder. Ytringsfriheten beskytter også valg av ytringsform.

(38) Det er uten betydning i denne sammenheng at den som ytrer seg er ansatt i kommunen. Ytringen er fremsatt på fritiden, på en privat Facebook-side og innholdet gjelder heller ikke jobben som lærer eller kommunen som hennes arbeidsgiver. Ombudet kan vanskelig se at ytringen er skadelig for kommunens saklige og legitime interesser. Som lærer i kommunen har hun heller ikke en slik kollegial kontakt med kommunedirektøren, at det er noen saklig grunn til at det kan sies å være belastende for hans arbeidsmiljø at hun på denne måten har uttrykt kritikk til budsjettforslaget som han har sendt kommunestyret til behandling.

(39) Ytringen ligger etter ombudets syn i kjernen av ytringsfriheten. Arbeidstakers lojalitetsplikt kan ikke begrense ytringsfriheten i dette tilfellet. Kommunen har erkjent at det ikke var adgang til å begrense eller sanksjonere klagers ytring.

### **Skulle formannskapet ha lukket møtet?**

(40) Kommuneloven § 11-5 andre og tredje ledd lyder:

«Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Organet skal også vedta å lukke et møte når det behandler en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

a. Hensynet til personvern krever at møtet lukkes.»

(41) Den aktuelle saken har tittel «Trakassering av rådmannen» og er kodet med sakstype PS (personalsak). Dersom saken ble behandlet som en personalsak knyttet til kommunedirektørens arbeidsforhold, skulle møtet vært lukket med henvisning til kommuneloven § 11-5 andre ledd. Det samme gjelder dersom saken ble behandlet som en personalsak knyttet til klagers arbeidsforhold, selv om kommunestyret ikke har personalansvar for andre ansatte enn kommunedirektøren. Selv om klagers ytring var fremsatt på fritiden, ble saken behandlet av formannskapet fordi hun var ansatt i kommunen. Saken kan dermed sies å gjelde klagers «tjenstlige forhold». Kommuneloven § 11-5 annet ledd gjelder personalsaker generelt.

(42) Dersom saken ikke ble ansett som en personalsak, selv om den er lagret som sakstype «PS», burde det vært vurdert om møtet skulle være lukket med hjemmel i kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav a.

(43) Det foreligger ingen plikt til å lukke møte med hjemmel i denne bestemmelsen. Kommunen har i sitt svar hit vist til at saken gjaldt om det er greit å ytre seg på Facebook og «måten det

gjøres på», og at det ikke ble nevnt navn. Selv om klagers navn ikke ble nevnt i møtet, ble Facebook-innlegget ble vist frem på en slik måte at hun ble kontaktet av tilhørere etter møtet. Altså at hun faktisk ble identifisert. Når formannskapet tar opp en sak som etter sin tittel gjelder trakassering, og deretter beslutter å ta avstand fra handlingene til en eller flere ansatte i kommunen, nettopp fordi personen(e) er ansatt i kommunen, burde det blitt drøftet om saken burde gått for lukkede dører. Både sakens tittel, det som ble drøftet under denne saken, samt formannskapets vedtak indikerer at dette var en sak som kunne innebære beskyldninger mot en eller flere ansatte, kan tilsa at møtet burde vært lukket av personvern hensyn.

(44) På bakgrunn av dette mener ombudet at formannskapet burde drøftet om møtet burde vært lukket.

## **Kommunens oppfølging etter formannskapets vedtak**

### **Det rettslige utgangspunktet**

(45) Når en ytring er vernet av ytringsfriheten, kan arbeidsgiver ikke reagere med sanksjoner eller for øvrig opptre på en måte som reelt sett begrenser eller demper ytringsviljen eller -rommet. Arbeidsgivers reaksjon må heller ikke innebære et brudd på den ansattes rett til et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 4-3 og tredje ledd.

### **Har arbeidsgiver reagert på ytringen på en måte som krenker klagers ytringsfrihet?**

(46) Klager har ikke fått noen form for arbeidsrettslig reaksjon fra arbeidsgiver og kommunen har både i media, i møte med klager og i sitt svar hit erkjent at ytringen i utgangspunktet var legitim.

(47) Samtidig er det uomtvistet at formannskapet vedtok å ta offentlig avstand fra ytringens form på en slik måte at det fremsto som at ytringen ikke var legitim, noe som blant annet førte til at klager slettet innlegget. Selv om ordføreren i media uttalte at ansatte ikke hadde munnkurv, kom det ikke frem at den juridiske betenkningen klart slo fast at ytringen var legitim.

(48) Derimot ga ordførerens uttalelser samlet sett inntrykk av at det ikke var greit å ytre seg på denne måten. Kommunen kontaktet heller ikke klager for å informere om at ytringen juridisk sett var legitim, og korrigerste dermed ikke den usikkerheten som behandlingen i formannskapet og media hadde skapt for klager. Videre ble klager, til tross for konklusjonen i den juridiske vurderingen, kalt inn til et møte for å diskutere ytringens form og forum. Arbeidsgiver ga uttrykk for at hun burde være varsom med å fremsette slike ytringer i sosiale medier.

(49) I referatet fra møtet 10. februar 2023 mellom kommunens advokat, ansatte i kommunen, klager, klagers advokat og tillitsvalgte står det blant annet:

«Arbeidsgiver presiserte at man skal være varsom med å uttale seg på sosiale medier. X kommune ønsker at A skal tenke seg om to ganger før hun publiserer noe nytt på Facebook. Arbeidsgiver håper at kritikk og meningsytringer om kommunen for fremtiden



fremsettes på en saklig og gjennomtenkt måte, og at man unngår direkte personkarakteristikk.»

(50) Dette gir inntrykk av at arbeidsgiver ikke har forstått rekkevidden av ytringsfriheten og hvilken adgang en arbeidsgiver har til å reagere på og begrense en ansatts private ytringer, fremsatt via den ansattes private sosiale medier. Dersom kritikken kunne vært fremsatt i avisen, kan den åpenbart også fremsettes på egen Facebook-side. Kommunens retningslinjer for sosiale medier, som pålegger ansatte å være ambassadører for kommunen, også på fritiden, kan fremstå som en generell begrensning av ansattes ytringsfrihet.

(51) Arbeidsgiver har ikke adgang til, gjennom interne reglementer, å begrense ansattes ytringsfrihet ut over det som følger av lojalitetsplikten. Slik kommunens retningslinjer for sosiale medier er formulert, fremstår det som at arbeidsgiver har adgang til å pålegge ansatte å ikke uttale seg negativt om egen arbeidsgiver, selv om den ansatte uttaler seg på fritiden, som privatperson. En slik begrensning i bruk av sosiale medier er det ikke adgang til å pålegge ansatte.

(52) Når det skal vurderes om kommunen hadde adgang til å kalle den ansatte inn til et møte, vil hensikten med møtet ha stor betydning. Arbeidsgiver vil naturlig nok ha adgang til å kalle inn til et møte for å få en bedre forståelse for bakgrunnen for kritikken og for å informere om hvorfor formannskapet reagerte som det gjorde på ytringen. Det er derimot ikke adgang til å kalle inn til møter for å dempe den ansattes ytringsvilje om forhold hun hadde adgang til å ytre seg om, eller å reagere på form eller forum.

(53) Å ta opp saken på den måten kommunen har gjort her, fremstår som et inngrep i den ansattes ytringsfrihet. Selv om arbeidsgiver har erkjent at ytringen er legitim, har kommunen gitt uttrykk for at det var adgang til å reagere på form og forum. Dette er ombudet ikke enig. Ytringsfriheten verner ikke bare innholdet i ytringen, men også valg av form og forum.

(54) Både kommunepolitikere og kommunens øverste administrative ledelse må tåle tilbakemeldinger knyttet til kommunens økonomiske disponeringer, uten å reagere på en måte som kan gi inntrykk av at en ytring ikke er legitim. Dette gjelder også ytringer som oppfattes som smakløse av representanter for arbeidsgiver.

(55) Etter ombudets vurdering er det kritikkverdig at arbeidsgiver i sum har opptrådt på en måte som virker dempende både på klagers ytringsvilje og -rom. Selv om hun ikke har fått noen formell arbeidsrettslig reaksjon, innebærer arbeidsgivers håndtering et inngrep i klagers ytringsfrihet. Kommunen bør også gå igjennom egne retningslinjer og reglement, for å sikre at de ikke begrenser ansattes ytringsfrihet.

**Var kommunens håndtering av saken i strid med retten til et forsvarlig arbeidsmiljø?**

(56) Arbeidsmiljøloven § 4-3 tredje ledd lyder:

«(3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.»

(57) Bestemmelsen skal primært forhindre mobbing og annen trakasserende adferd på arbeidsplassen, og det er også primært slike tilfeller som er omhandlet i rettspraksis. Hva «annen utilbørlig opptreden» innebærer er i liten grad omtalt både i lovens forarbeider og i rettspraksis. Slik bestemmelsen er formulert er den ment å forhindre noe mer enn bare adferd som kan betegnes som trakasserende.

(58) Hvorvidt kommunens håndtering av saken kan anses som et brudd på retten til et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø, beror på en helhetsvurdering. At en arbeidsgiver ønsker å få en juridisk avklaring av om en ansatts ytring er vernet av ytringsfriheten er i seg selv ikke kritikkverdig. Arbeidsgiver har også adgang til å gi uttrykk for at man synes en legitim ytring er smakløs eller opplyse en ansatt om at den ansattes ytring har såret en annen ansatt, selv der den andre ansatte er kommunens øverste administrative leder. Samtidig er det viktig å påpeke at øverste leder i en kommune må ha en viss toleranse for offentlig kritikk, også der kritikken oppleves som urimelig eller fremsatt på en måte som lederen ikke liker.

(59) I denne saken var klager ikke kjent med at saken skulle behandles i formannskapet og hennes syn ble ikke innhentet. Hun ble ikke kontaktet av kommunen om saken før den ble omtalt i media. Etter at den juridiske vurderingen forelå med en klar konklusjon om at ytringen var legitim, valgte kommunen likevel å innkalle henne til møte om ytringen. Klager ble først kontaktet av kommunen 21. november 2022 i form av en innkalling til et møte. Møteinnkallingen kom etter at hennes advokat hadde kontaktet kommunen som følge av formannskapets vedtak og ordførerens uttalelser i media.

(60) Ordførers uttalelser til media var egnet til å opprettholde et inntrykk av at A ikke burde ha ytret seg på den måten hun gjorde, fordi hun var ansatt i kommunen. Dette kan gi et inntrykk av at kommunens ordfører mener innbyggere som er ansatt i kommunen ikke burde kritisere kommunedirektøren.

(61) At hun deretter ikke fikk noen forsikring fra arbeidsgiver om at fremstillingen i media ville bli korrigert, samt at arbeidsgiver fortsatte å forfølge ytringen overfor henne som om den var illegitim, fremstår i sum som utilbørlig opptreden fra arbeidsgivers side. Dette er det grunn til å kritisere.

## Konklusjon

(62) Sivilombudet er kommet til at X kommune har krenket klagers ytringsfrihet først ved at formannskapet i kommunen vedtok å ta avstand fra at en ansatt ytret seg på den måten hun gjorde, 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 ytret seg på den måten hun gjorde, fordi hun var ansatt i kommunen.

(63) Videre ble klagers 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

oppretholdt 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.

**(64)** Ombudet ber X kommune gjøre det klart for klager at ytringen hennes var legitim, også i form og forum, og beklage håndteringen av saken. Vi ber også om at kommunens retningslinjer og reglement gjennomgås og endres i tråd med ombudets uttalelse, og slik at reglementet ikke begrenser de ansattes ytringsfrihet i strid med Grunnloven § 100.

15.11.2023 (2023/2202)