



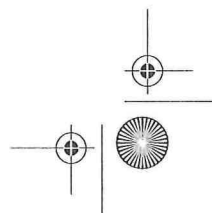
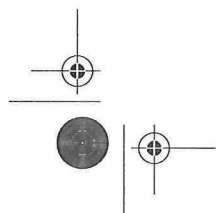
Petter Bae Brandtzæg, Lars Gillund, Arne Krokan,
Øyvind Kvalnes, Alf Tore Meling og Jon Wessel-Aas

Sosiale medier i all offentlighet

LYTTE • DELE • DELTA



Kommuneforlaget



Kapittel 5

Hva sier jusen når byråkratiet flyttes fra offentlige kontorer og ut på torget?

Kan det offentlige delta i sosiale medier?

Av Jon Wessel-Aas, advokat

Hva er problemet?

På Direktoratet for forvaltning og IKTs nettsider om difi.no/sosiale-medier, står følgende utgangspunkt å lese (Difi 2010):

Sosiale medier er hurtige, åpne og umiddelbare, og står i kontrast til byråkratiets prosedyrer, kvalitetskontroll og linjestyring.

Dette synes å være en god, spissformulert oppsummering på noen av de spenningene som oppstår når offentlige organer som stat og kommuner står overfor spørsmålet om hvorvidt, og i tilfelle hvordan, slike organer og deres representanter skal delta i direkte kommunikasjon med borgerne i allment tilgjengelige kommunikasjonsfora.

Men som med alle spissformuleringer bærer den ikke med seg alle nyansene.

Selv om begrepet «sosiale medier» – slik det også er brukt og forstått i denne boken – er greit å bruke i dagligtale og sikkert også i enkelte fags terminologi, er det juridisk sett mindre anvendelig med hensyn til å drøfte om offentlige organer eller andre kan og/eller bør delta i slik kommunikasjon.

114 Kapittel 5

Juridisk sett er det mer relevant å konstatere at å ytre seg i såkalte sosiale medier innebærer at man for alle praktiske formål ytrer seg offentlig, og at eventuell dialog man inngår i der, skjer i full offentlighet. Med andre ord kan ytringer og dialog i sosiale medier som utgangspunkt og i prinsippet sammenlignes med å ytre seg og inngå i samtaler i det offentlige rom generelt.

Kan offentlige etater som sådanne gjøre det? Kan de ansatte gjøre det som privatpersoner?

Svaret er ja, det har de alltid gjort. Et viktigere spørsmål å stille, er *når* og *hvordan* det kan og bør gjøres.

Offentlige forvaltningsorganer ved deres representanter har alltid ytret seg i offentlige fora – for eksempel ved å publisere kunngjøringer om utlyste stillinger i massemediene eller på egne nettsider. Enveiskommunikasjon i offentlige medier. De har også deltatt i offentlig ordskifte, for eksempel gjennom debattinnlegg i massemediene.

Men offentlige etater har for eksempel ikke bedrevet, og kan ikke bedrive, konkret saksbehandling i avisinnlegg – eller på torget i byen.

Likeledes har offentlig ansatte som utgangspunkt samme frihet som andre borgere til å ytre seg som privatpersoner, også i avisinnlegg eller i andre debattfora. Med de begrensningene som følger av lojalitetsplikten i et arbeidsforhold generelt, og av vedkommendes stilling og rolle spesielt.

En ansatt i ledelsen i kommuneadministrasjonen bør ikke, og kan som utgangspunkt heller ikke, skrive et politisk innlegg i avisen som går på tvers av hva kommunestyret har vedtatt i en konkret sak. Og en saksbehandler kan ikke offentlig dele informasjon fra saksbehandlingen som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven eller spesiallovgivningen.

Selv en «uskyldig» statusoppdatering fra en saksbehandler for eksempel i barnevernet på sin private Facebook-profil om «slitsomt på jobb, når mediene kritiserer oss, men ikke vet hva vi vet om hvor mye rus det er i hjemmet», vil være brudd på taushetsplikt, dersom omverdenen kan forstå ut fra sammenhengen hvilken konkrete sak det refereres til.

Dette er kjente prinsipper – om enn ikke alltid like enkle å praktisere i alle nyanser og sammenhenger.

Spørsmålet blir derfor om noe annet gjelder for ytringer og kommunikasjon i sosiale medier? Eller er det først og fremst teknisk-praktiske for-

hold forbundet med slike medier, som gjør at det oppstår særlige spørsmål?

I dette kapittelet skal disse spørsmålene drøftes nærmere, med hensyn til følgende hovedtemaer:

- Journalførings- og arkivplikt
- Personvern
- Ansattes deltagelse som privatpersoner – og som fagpersoner
- Noen generelle fallgruver

Fremstillingen og drøftelsene her pretenderer verken å være uttømmende i utvalg eller innhold, eller å utgjøre en rettsvitenskapelig behandling av de forhold som drøftes. Siktemålet er heller å gi en oversikt og noen refleksjoner, som kan danne utgangspunkter for videre diskusjon og utdypning hos de respektive organer og aktører i debatten generelt.

Før de forannevnte hovedtemaene behandles, skal noen mer overordnede, rettspolitiske betraktninger fremheves.

Noen generelle betraktninger

En arbeidsgruppe bestående av representanter for kommunikasjonsavdelingene i departementene leverte i 2009 en rapport med anbefalinger om departementenes bruk av sosiale medier (Departementene 2009).

I en oppsummering av konklusjoner på side 3 i rapporten, skrives blant annet følgende:

Sosiale medier tilbyr en enestående mulighet til å engasjere befolkningen i form av dialog og delaktighet i enkeltsaker og større prosesser. Brukt på rett måte vil sosiale medier bidra til bedre demokrati i Norge.

Sosiale medier bør ses på som *tillegg* til allerede eksisterende kommunikasjonskanaler og som verktøy for å nå nye målgrupper. Sosiale medier gir en unik mulighet til å «være der folk er» og å engasjere dem ved å ta i bruk nye, eksisterende løsninger som Facebook, YouTube, blogger osv.

116 Kapittel 5

Her bemerkes to ting: For det første at det fremheves at målet er å bidra til bedre demokrati i Norge. For det annet at det presiseres at de nye sosiale mediene skal anses ikke som erstatning for eksisterende kommunikasjonskanaler, men som tillegg til disse. Det pekes i den sammenheng på at man nå enklere kan «være der folk er».

Det første er selvfølgelig bra. Det bør være hovedmålet med all offentlig kommunikasjonsstrategi. Det andre er ikke problematisk i seg selv, men det viser en vilje til å utvide arenaene for det offentliges tilstedeværelse i borgernes sosiale liv. Det kan by på utfordringer for særlig embetsverkets rolle. Det har for eksempel ikke vært naturlig for embetsverket som sådant i den analoge verden å delta i kafélivet til borgerne, selv om det er der «folk er». Enkelte deler av de nye sosiale mediene kan på mange måter sammenlignes med slike uformelle fora, hvor kommunikasjons- og omgangsformene er fjernt fra hva man tradisjonelt forbinder med det offentlige embetsverket.

En generell, rettspolitisk betraktning kan være at i den grad det bare er tale om å bevege etablert kommunikasjonsaktivitet over i nye fora som i realiteten bare erstatter de fora som det var naturlig å kommunisere i før, bør det i utgangspunktet anses som uproblematisk. Eventuelle formelle hindringer bør da identifiseres og søkes fjernet gjennom lov- og/eller forskriftsendringer.

En annen generell, rettspolitisk betraktning kan være at i den grad nyutviklede medier åpner for nye former for kommunikasjonsvirksomhet mellom det offentlige og borgerne, bør potensialet utnyttes i den grad det fremmer demokratiske verdier og det kan gjøres uten at det kompromitterer forvaltningens rolle i demokratiet.

Med hensyn til det siste kan det være grunn til å være spesielt observant overfor det grunnleggende skillet mellom den politiske ledelse av forvaltningen på den ene side og det rent faglige embetsverk på den annen side – i flere sammenhenger.

Mens det er legitimt for den politiske ledelse og for de enkelte folkevalgte å fremme sine subjektive, politiske synspunkter i alle offentlige fora der borgerne og opposisjonen befinner seg, er embetsverkets fremste oppgave å drive forvaltning, basert på saklige, faglige kriterier, innenfor de enkelte forvaltningssektorenes formelle virkefelt.

Med dette antydes ikke at det er opplest og vedtatt nøyaktig hvor grensen for embetsverkets tilstedeværelse i det sivile samfunns arenaer skal gå i enhver sammenheng, eller at det alltid finnes vanntette skott mellom det offentlige og det private. Dette er spørsmål som i seg selv er gjenstand for forskjellige politiske oppfatninger i et demokrati.

Poenget er bare å fremheve viktigheten av å ha utgangspunktene klart for seg. Det kan nemlig ikke utelukkes at den politiske ledelse – bevisst eller ubevisst – i sine kommunikasjonsstrategier, vil dra med seg embetsverket og dets institusjonelle troverdighet lenger, eller på andre måter, inn i slike fora, enn hva som av hensyn til arbeidsdelingen dem imellom, embetsverkets egen integritet og demokratiet selv, er ønskelig. Særlig kan slike tendenser forekomme når tilgjengeligheten er så stor som den er med digitale medier, hvor klisjeen «et tastetrykk unna» langt på vei er en dekkende beskrivelse av virkeligheten.

Med disse mer generelle observasjonene som bakteppe skal det i det videre sees nærmere på de fire hovedtemaene.

Journalførings- og arkiveringsplikt

Når et offentlig organ kommuniserer med omverdenen, slik situasjonen vil være ved deltagelse i sosiale medier, oppstår spørsmål om plikt til å arkivere og/eller journalføre kommunikasjonen, jf. offentleglova og arkivloven med forskrifter.

Kort sagt krever arkivloven med forskrifter arkivering av alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven regnes som saksdokumenter for virksomheten og er gjenstand for saksbehandling *eller* har dokumentasjonsverdi. Og dersom dokumentene *både* er gjenstand for saksbehandling *og* har dokumentasjonsverdi skal de også journalføres.

Arkivlovens dokumentbegrep er i arkivloven § 2 bokstav a definert som «ei logisk avgrensa informasjonsmengde som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring».

Dette dokumentbegrepet favner vidt, og dekker for så vidt også all kommunikasjon som foregår i diverse sosiale medier. Som allerede identifisert av så vel Difi som av Riksarkivaren, er det likevel forbundet med visse pro-

blemer å praktisere arkivlovgivningens krav overfor kommunikasjon på nettet generelt, og spesielt overfor den interaktive, sammensatte og dynamiske kommunikasjonen som foregår i diverse sosiale medier.⁹

Mens man synes å ha funnet greit ut av arkivering og eventuell journalføring av kommunikasjon som skjer på forvaltningens mer tradisjonelle nettdialog via egne nettsider og blogger, kan det se ut som om man kan komme til å slite mer med kommunikasjon som skjer via eksterne aktørers sosiale medietjenester, som eksempelvis Facebook og Twitter. I Departementene (2009) antar for eksempel arbeidsgruppen at «[s]pørsmål og svar sendt via Twitter vil være kortfattede og enkle som følge av plattformens natur, og kan normalt ikke anses som dokumenter som har dokumentasjonsverdi eller er gjenstand for saksbehandling». Dette forutsetter en meget begrenset dialog fra embetsverkets side, hvor det ikke blir rom for mye annet en enveiskommunikasjon. Dersom disse kommunikasjonskanalene benyttes mer aktivt, må det antas at det også blir tale om mer arkivverdig kommunikasjon, jf nærmere nedenfor.

Lagring av kommunikasjonen på tjenestenes nettsted i seg selv tilfredsstiller ikke arkivlovgivningens krav. Arkivverdig dokumentasjon må hentes ut og lagres hos arkivansvarlig selv. I tillegg skal slikt materiale arkiveres i formater som er godkjent av Arkivverket, slik at det kan inngå i det til enhver tid benyttede elektroniske arkivsystemet.

Dette skaper utfordringer både med hensyn til å fange opp den relevante kommunikasjonen – som når den foregår i eksterne sosiale medier, ikke passerer forvaltningens normale postmottakssystemer – og med hensyn til hva som er arkiveringsverdig.

Det er en fare for at disse utfordringene ubevisst omgås, ved å underslå arkiveringsverdigheten til mye av denne kommunikasjonen. Et uttrykk for dette finner vi i Difis veileder i sosiale medier for forvaltningen (Difi 2010, side 18):

9. Se blant annet «Riksarkivarens råd om journalføring av sosiale medier»: www.arkivverket.no/arkivverket/Offentlig-forvaltning/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Sosiale-medier/Riksarkivarens-raad (lastet ned 4.5.2011)

Mange stiller spørsmål om hvordan man skal forholde seg til arkivering og journalføringsrutiner når man bruker sosiale medier. Det er ikke praksis i offentlig forvaltning i dag å arkivere innholdet i sosiale medier på samme måte som tradisjonelle papirdokumenter eller e-postkorrespondanse. Mange sammenligner innhold i sosiale medier med uformelle samtaler, og arkiverer det derfor ikke. Det er innholdet som styrer, og den enkelte saksbehandler og virksomhet må selv vurdere innholdets arkiververdighet.

Den praksis som beskrives her, er neppe holdbar i dag, og i alle fall ikke for fremtiden, hvor man må anta at stadig mer av forvaltningens kommunikasjon med borgerne vil foregå i slike fora.

Hensynet bak arkivering oppsummeres slik i arkivloven § 1:

Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskningsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.

Dersom forvaltningen i økende grad erstatter og supplerer tradisjonelle kommunikasjonskanaler med nye, nettbaserte kommunikasjonsfora, for å kommunisere med borgerne om innhold som i dag anses som arkiveringsverdig, vil jo dette gå tapt dersom man ikke sørger for bevaring, bare fordi det er «kronglete». Det vil si; «tapt» er å overdrive, ettersom selve nettet fungerer som et stort digitalt arkiv – om enn ikke i en slik orden som kan aksepteres for arkiveringslovens formål. Det er heller spørsmål om å erkjenne nettets særegenheter, og tilpasse ivaretagelse av arkiveringsbehovet til denne virkeligheten.

Dette synes å være et punkt hvor man kan identifisere åpenbare behov for revideringer av måten man angriper problemstillingene på rent teknisk – og eventuelt lovgivningsmessig (dersom det er de formelle kravene til arkiveringen som står i veien for tekniske løsninger som ellers ivaretar formålet med arkivloven).

Å la dette forbli liggende uløst, kan med det tempoet dette utvikler seg i, ganske raskt føre til at dagens arkivsystem utspiller sin rolle for store deler av det offentlige kommunikasjon.

Personvern

Når personvern behandles i dette hovedavsnittet, fokuseres det på forvaltningens ansvar for å forebygge at borgernes personvern blir svekket som følge av at forvaltningen «inviterer» til dialog via sosiale medier. Det siktes da ikke til forvaltningens ansvar for hva den selv publiserer, men til hva borgerne formidler via slik dialog.

Når forvaltningen utøver ordinær saksbehandling, er det i forvaltningsloven oppstilt regler om taushetsplikt med videre, med hensyn til opplysninger som forvaltningen mottar om blant annet borgernes personlige forhold.

Som nevnt i innledningen i dette kapittelet, skal imidlertid forvaltningen ikke drive med ordinær, konkret saksbehandling i åpne fora, herunder sosiale medier. Det følger av de alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling, nedfelt i forvaltningsloven med forskrifter.

Og selv om flere sosiale medier inneholder funksjonalitet for lukket, entil-en-kommunikasjon, vil det i henhold til samme forsvarlighetsprinsipp, foreløpig være utelukket å benytte slike kommunikasjonskanaler til å drive ordinær saksbehandling. Det går klart frem av blant annet de mer detaljerte reglene om bruk av elektronisk kommunikasjon i forvaltningen, som er gitt i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften), med hjemmel i forvaltningsloven.

Dette har selvfølgelig med informasjonssikkerhet og personvern å gjøre. De sosiale medier vi snakker om, er tjenester som leveres av kommersielle tredjeparter, ofte utenlandske sådanne, slik at også innholdet ligger på servere i tredjeland. Dette innebærer at man som bruker har mindre reell kontroll med hvordan informasjonen forvaltes.

Selv om ordinær saksbehandling via sosiale medier i utgangspunktet bør anses som uaktuelt, må dette utgangspunktet nyanseres noe.

Det er for eksempel ikke noe i veien for at forvaltningen kan åpne for mer generelle «spørsmål og svar»-tjenester også i sosiale medier – på tilsvarende måte som man allerede har gjort i form av såkalte «nettmøter», hvor publikum kan få svar på generelle spørsmål innenfor bestemte temaer. Noen slike tjenester vil kunne ha en form og et innhold som helt eller delvis må betraktes som saksbehandling (og som derfor aktualiserer journalfø-

ringsplikt, hvis informasjonen i tillegg har dokumentasjonsverdi, jf. forrige hovedavsnitt). For eksempel om en kommune inviterer til «spørsmål og svar» på en Facebook-side om hva vilkårene er for å motta støtte til private barnehager etter nyinnførte regler. Her vil spørsmålene og svarene raskt kunne anta en form og et innhold som må betraktes delvis som saksbehandling.

Slik dialog med borgerne er normalt helt forsvarlig å gjennomføre i åpne fora, selv om det formelt kan regnes som saksbehandling – så lenge det verken oppfordres til eller åpnes for nærmere behandling av konkrete, personlige saker i den formen. Forvaltningen bør aktivt gjøre publikum oppmerksom på at henvendelser som fordrer ordinær saksbehandling, *ikke* skal sendes via slike kanaler, men via forvaltningens ordinære postmottak for saksbehandling, jf. eForvaltningsforskriften.

Men også mer generelt når forvaltningen åpner for dialog med borgerne i sosiale medier – for eksempel via en kommunes blogg eller Facebook-side – har forvaltningen en plikt til å informere publikum om risikoen forbundet med å legge ut opplysninger om seg selv i slike fora.

Riktignok er det først og fremst tilbyderer av vedkommende nettsamfunn som i henhold til norsk og europeisk personopplysningslovgivning anses som ansvarlig for behandlingen av de brukeropplysningene som registreres som ledd i selve tjenesten.¹⁰ Men forvaltningen bør likevel opplyse om dette, og om at publikum leser gjeldende brukervilkår, før de legger ut personlig informasjon på profiler/nettsider som fremstår som forvaltningens, men hvis infrastruktur forvaltes av tredjepart. På tjenester som Twitter, derimot, hvor dialogen foregår i en mer allmenn «strøm», og ikke på en bestemt brukers profil eller side, vil det være både unaturlig og upraktisk å kreve tilsvarende.

Når det derimot gjelder informasjon som *publiseres* av borgerne på forvaltningens profiler/nettsider, vil ikke bare den som ytrer seg, men etter omstendighetene også den som «eier» og administrerer profilens/nett-

10. Se blant annet Opinion 5/2009 on online social networking, Article 29 Data Protection Working Party – www.datatilsynet.no/upload/Dokumenter/artikkel29gruppen/wp163_en.pdf (lastet ned 4.5.2011)

sidens innhold, kunne holdes sivilrettslig og/eller strafferettslig ansvarlig, dersom ytringene krenker tredjepersoners personvern (eventuelt for eksempel opphavsrettigheter, eller på andre måter er rettsstridige), fordi man anses som redaktør og/eller medvirker. Man kan for eksempel tenke seg at en kystkommune åpner for kommentarer under en sak om at man vil slå hardere ned på brudd på boplikten i vedkommende skjærgård, og at noen legger inn en kommentar som identifiserer en bestemt person som anklages for å «jukse» med boplikten. Dette kan etter omstendighetene anses som en krenkelse av både vedkommendes privatliv og omdømme.

Der hvor det er naturlig, bør forvaltningen på slike profiler/nettsider derfor kreve at publikum ikke legger ut kommentarer eller andre ytringer, som inneholder opplysninger om tredjepersoners privatliv eller innhold som på andre måter krenker tredjepersoners rettigheter. Slike vilkår må formuleres og presenteres på den måten som er best tilpasset vedkommende profil/nettside. Eksempelvis bør det generelt minnes om at man skal avstå fra å omtale andre privatpersoners liv og handlinger i kommentarfeltet, samt at man (dersom det åpnes for slikt) ikke må laste opp bilder av andre eller filer som man ikke selv har opphavsrettighetene til.

I tillegg må den type fora hvor publikumsdeltakelsen er åpen, bygge inn en eller annen form for moderatorfunksjon fra forvaltningens side. I noen sammenhenger kan det være naturlig med forhåndskontroll med ytringer fra publikum – for eksempel hvis det legges opp til diskusjon om kontroversielle temaer, hvor diskusjonen erfaringsmessig kan tiltrekke tilsvarende kontroversielle kommentarer. I de fleste tilfeller vil dette antakelig virke unødvendig, men da må forhåndskontroll erstattes med en hensiktsmessig form for etterfølgende kontroll, slik at åpenbart rettsstridig innhold kan redigeres eller fjernes.

Når det gjelder det siste, anbefales det å se hen til hvordan de etablerte, norske nettmediene har løst tilsvarende spørsmål. De har etter hvert mange års erfaring på feltet. Et eksempel på regler for debattdeltakelse er VGDebatts regler på <http://vgd.no/system/information/rules>.

Ansattes deltagelse som privatpersoner – og som fagpersoner

Som nevnt i det innledende hovedavsnittet, har offentlig ansatte, som privatpersoner, i utgangspunktet samme rett som enhver annen borger til å ytre seg fritt i det offentlige rom.

Det følger av den alminnelige ytringsfriheten, som er rettslig beskyttet både i Grunnloven § 100 og i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, som gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven.

Det er ikke den enkeltes ytringsfrihet, men eventuelle innskrenkninger i denne, som trenger begrunnelse. Grovt sagt aksepteres bare innskrenkninger som er forankret i lov, som er begrunnet i ivaretagelse av andre legitime samfunnsmessige hensyn og som lar seg forsvare opp mot ytringsfrihetens begrunnelser; sannhetssøken, individets frie meningsdannelse og demokrati.

Prinsipielt stiller dette seg likt, enten det er snakk om å ytre seg offentlig gjennom innlegg i en avis, i en åpen debattsal eller i sosiale medier. Ytringsfriheten er teknologinøytral.

Spørsmålet om offentlig ansattes adgang til, som privatpersoner, å bruke og delta i sosiale medier, kan derfor prinsipielt sett ikke behandles annerledes enn spørsmålet om deres adgang til å ytre seg offentlig generelt.

Det er i grunnen det viktigste poenget å understreke i denne sammenhengen.

At en offentlig ansatt – som klar hovedregel (varsling og lignende forhold omtales ikke nærmere her) – ikke kan ytre seg offentlig på en måte som er i strid med for eksempel taushetsplikten etter forvaltningsloven eller relevante særlover, sier seg selv. Like klart er det at vedkommende som privatperson må være fri til å diskutere rent private interesser fritt, også i sosiale medier.

Når det gjelder adgangen til å bruke sin fagkompetanse i debatt på egne vegne, kan være grunn til å knytte noen ytterligere kommentarer til spørsmålet, i lys av særlig tre forhold:

124 Kapittel 5

- Regjeringens antatte ønske om at de nye sosiale medier skal utnyttes for å styrke demokratiet.
- At mange offentlige ansatte besitter og forvalter verdifull fagkunnskap, som offentligheten vil ha glede av å få del i – samtidig som vedkommende fagperson kan heve egen kompetanse gjennom deltagelse i offentlig fagdebatt. Begge forhold vil utgjøre en gevinst for demokratiet.
- At det er grunn til å tro at terskelen for den enkelte til å delta i debatt i sosiale medier, er betydelig lavere enn den som gjelder for å skrive avisinnlegg og lignende – slik at problemstillingen vil aktualisere seg i større grad enn tidligere.

Når det gjelder ansattes ytringsfrihet og hvilke begrensninger som må aksepteres som følge av ansettelsesforholdet mer generelt, vises det til Kyrre Eggens grundige behandling i *Arbeidsrett* (Eggen 2004).

Med tanke på offentlig ansatte fagpersoners deltagelse i faglig debatt på egne vegne i for eksempel sosiale medier, kan følgende avsnitt fra Ytringsfrihetskommisjonens drøftelse av tematikken være veiledende (NOU 1999:27):

For mange offentlig ansatte kommer i tillegg at de arbeider for organ som utøver offentlig myndighet og/eller er sekretariat for politiske ledere. Dette gjør at de ansattes ytringsfrihet kan måtte tåle begrensninger begrunnet også i et annet hensyn, nemlig det demokratiske systems legitimitet og funksjon. Men dette argumentet må veies opp mot offentlige ansattes plikt til lojalitet – ikke bare mot sine overordnede – men til det demokratiske system i seg selv, herunder hensynet til en best mulig informert offentlig debatt. Som de folkevalgte tjener kan ikke den enkelte offentlige tjenestemann kjøre sololøp dersom dette skaper store vansker for den etaten han eller hun skal tjene. [...]

Hensynet til allmennheten er generelt en omstendighet som taler for stor ytringsfrihet for ansatte. Særlig er det viktig å ha for øye at kvaliteten på den offentlige debatt forringes når de som jobber konkret med de aktuelle sakene ikke får eller vil delta i ordskiftet – ikke minst gjelder dette offentlig ansatte. Situasjonen her er kompleks, og det er neppe mulig å operere med

klare kategorier av offentlig ansatte, for så å innrømme de ulike kategoriene ulik grad av ytringsfrihet. Likevel kan man antydningvis skille mellom ansatte som jobber i en form for politisk sekretariat, og ansatte som sitter med rent faglige oppgaver. Den sistnevnte gruppen – enten de har faglig ansvar for utdanning, helse, kommunikasjon eller forsvar, for å nevne noe – bør ha både rett og plikt til å redegjøre for problemer, utfordringer og mulige løsninger på sitt fagfelt. De besitter en faktisk kompetanse som ikke bør stenges ute fra det offentlige rom. I tillegg til organlojalitet kommer følgelig den generelle lojalitet til det samfunn man skal tjene.

Uttalelser på institusjonens vegne kan selvsagt bare komme fra den eller de som er utpekt som talsmann eller talskvinne. Men det forhold at institusjonen har en informasjonsstrategi og utpekte talerør kan ikke innebære at andre ansatte innenfor virksomheten gis munnkurv. De vil selvfølgelig ikke være legitimert til å uttale seg på institusjonens vegne, men deres personlige syn kan likevel være relevant for allmennheten. Om f.eks. en sykehusledelse har gått ut offentlig med hvordan de planlegger å løse en bemanningskrise, kan det være av stor verdi for allmennheten å få høre om hjelpepleierne på den aktuelle avdelingen tror på sykehusets plan. Verdifullt kan dette også være for sykehusledelsen. Mange større virksomheter mangler interne informasjonskanaler for rask og åpen formidling av holdningene fra bunn til topp i hierarkiet. Og så får ledelsen tåle at negative oppfatninger blant de ansatte på «golv» samtidig blir kjent for allmennheten.

Dette temaet kunne selvfølgelig drøftes videre i mange nyanser, men om man tar utgangspunkt i de linjer som er trukket opp ovenfor, bør spørsmålene kunne løses tilfredsstillende for så vel staten eller kommunen som arbeidsgiver, som for de ansatte i embetsverket.

Problemet i dag synes ikke å være at ansatte går for langt i å benytte ytringsfriheten og fagkompetansen sin i den offentlige debatt, snarere tvert imot.

Skal man lage nærmere retningslinjer for dette på arbeidsplassen, vil de betraktninger som er gjort om etiske dilemmaer i kapittel 6, være godt egnet som inspirasjon.

Noen generelle fallgruver

Det er noen forhold ved sosiale medier og deres vesen som kan gi grunn til å være særlig oppmerksom, enten man opptrer der på vegne av forvaltningen eller som privatperson som er ansatt i forvaltningen.

Et forhold er at det for de fleste er noe ganske nytt at man ved noen få tastetrykk kan meddele seg offentlig til i prinsippet hele verden. Man er sin egen publisist – uten profesjonelle redaktører eller andre mellomledd som kan vurdere innholdet i ens ytringer. Det er det også fort gjort å glemme i enkelte sosiale medier, hvor man kan ha følelsen av reelt sett å kommunisere med en mindre krets av mer personlig kjente, selv om ytringene enten kan leses/oppfattes av en ubegrenset krets, enten direkte eller ved at de spres videre gjennom de mange delingsfunksjoner som finnes det større nettsamfunnet.

At ytringene etter sin art er offentlige, innebærer for det første at en rekke av de generelle begrensningene i ytringsfriheten, som person- og æresvern og vern av opphavsrettigheter, aktualiseres. Krenkelser av slikt vern, krever som regel at vedkommende ytring skjer offentlig.

Det innebærer at man ikke bare må tenke over hva man selv ytrer. Man må også tenke over hva man videreformidler/deler av andres ytringer. Om man for eksempel videreformidler (ved såkalt «retweet»=«RT») en Twitter-melding hvor en annen har navngitt en påstått voldtektsforbryter – kanskje bare som gjengivelse av et rykte om at en kjent person står bak en uopklart voldtekt, er man i utgangspunktet selv ansvarlig for innholdet i hva man sprer. I det tenkte eksempelet vil en slik ytring åpenbart anses som en rettsstridig ærekrenkelse, dersom anklagen er usann. Sosiale medier med tilhørende applikasjoner bygger nettopp på at defunksjonaliteten skal være så sømløs som mulig. Man skal helst kunne spre andres innlegg videre til flere, ved et enkelt klikk. Det øker selvfølgelig faren for feil.

Videre innebærer slike foras offentlige karakter at man i stor grad må regne med, og finne seg i, at ens egne ytringer blir spredt videre – ofte løst fra sin opprinnelige kontekst. Herunder kan de ofte lovlig kunne siteres i massemediene, om noen der finner dem interessante av en eller annen grunn. Dette innebærer at man i prinsippet ikke bør publisere noe som ikke

tåler å bli sitert i avisen dagen etter – eller mer og mer aktuelt; i en nettavis noen minutter senere.

Og selv om det ikke ligger noen bebreidelse i å bli ansett som inhabil til å behandle en eller flere konkrete saker som saksbehandler i forvaltningen, kan de ovennevnte forhold også gi grunn til å tenke litt over hvilke saker og temaer man kommenterer i sosiale medier – også når man holder seg godt innenfor det lovlige.

For en arbeidsplass som ønsker at de ansatte skal fungere i sosiale medier, er det derfor god grunn til å institusjonalisere grunnleggende veiledning i hvordan de enkelte nettsamfunn fungerer, ved å etablere interne fora for formidling og deling av kunnskap og erfaringer.

Referanser

- Departementene (2009). *Regjeringens bruk av sosiale medier. Veien til mer demokrati i Norge?* Rapport og anbefaling fra arbeidsgruppe – april 2009
- Difi (2010). *Veileder i sosiale medier for forvaltningen*. www.difi.no/filearchive/veileder-i-sosiale-medier-for-forvaltningen-pdf.pdf
- Forskrift av 25.6.2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)
- Eggen, K. (2004). «Ansattes ytringsfrihet – rettslige bånd eller gyldne lenker?» I: *Arbeidsrett*, s. 2, Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 1999:27 «Ytringsfrihet bør finde Sted», pkt 6.2.4 – <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/1999/nou-1999-27/7/2/4.html?id=355154> (lastet ned 4.5.2011)