

## Ytringsfriheten og Kristin Clemets autoritære lengsel

Norge har siden 1814 hatt en grunnlovsfestet ytringsfrihet, som opp gjennom tidene – ikke minst i vårt eget århundre - har vært utsatt for vedvarende, sterke og til dels vellykkede angrep. I artikkelen "Robert Mood og ytringsfriheten" tar Civita-leder Kristin Clemet til orde for et ytterligere innsnevret ytringsfrihetsbegrep. Clemets artikkel, som ble publisert på hennes blogg 15. mars og som senere er gjengitt i *Aftenpostens* nettutgave, tar utgangspunkt i stiftelsen Fritt Ords pris for 2016.

Kristin Clemet mener at det er noe som skurrer, både i begrunnelsen for tildelingen og i kommentarene til den. Det kan meget vel være – undertegnede har ingen sterke oppfatninger om hvorvidt generalløytnant Mood har gjort seg fortjent til en pris av denne karakter, eller hvorvidt Fritt Ord har gjort seg fortjent til det som Clemet omtaler som en "ukritisk hyldest".

Det interessante – og skremmende – er hvilke betraktninger Clemet bringer til torvs med hensyn til ytringsfrihetens funksjon og begrunnelse. På bakgrunn av Moods status som embetsmann, stiller Clemet her de særlige privilegier man har som embetsperson opp mot de plikter denne statusen innebærer – mer spesifikt en lojalitetsplikt som strekker seg utover det som forventes av en vanlig arbeidstager i offentlig sektor. Og hun går videre og fastslår med kategorisk sikkerhet at "God forvaltningsskikk tilsier derfor at *lojalitetskravet* til høytstående embetskvinner og –menn *går foran ytringsfriheten*" (min uthevelse).

Med denne uttalelsen føyer Clemet seg inn i rekken av de aktivister som i sin lengsel etter et mer autoritært samfunn har valgt å overse, fornekte eller om-kontekstualisere vår Grunnlovs viktigste bestemmelse.

Men hva sier egentlig Grunnloven om saken? Svaret finner vi i § 100, som inntil 2005 (til da uendret fra 1814), hadde en relativt grei, oversiktlig og noenlunde forståelig ordlyd:

*"Trykkefrihed bør finne Sted. Ingen kan straffes for noget Skrift af hvad Indhold det end maatte være, som han har ladet trykke eller utgive, med mindre han forsætliggen og aabenbare har enten selv viist, eller tilskyndet andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske eller ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen. Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden gjenstand, ere Enhver tilladte".*

### **Hva er "frimodige ytringer", - og hva skal vi med dem?**

Det kan være grunn til å dvele litt ved selve ytringsfrihetsbegrepet: Hva er egentlig poenget med å gi ytringsfriheten et særskilt, endog grunnlovsfestet rettsvern?

Det er i egenskap av ytringsfrihetens karakter av grunnleggende menneske- og borgerrettighet at den bør være nedfelt i et lands forfatning. Ytringsfriheten er først og fremst – ved siden av rettssikkerheten – det viktigste vern borgerne, dvs. du og jeg – har mot maktovergrep fra myndighetenes side. I så måte er ytringsfriheten ikke bare et uttrykk for et liberalt samfunns toleranse overfor "avvikere", men en praktisk sikkerhetsventil for et rasjonelt fungerende samfunnssystem.

Men i foreliggende perspektiv – vår Grunnlovs historie – var ytringsfriheten også tiltenkt å ha en mer spesifikk funksjon: Ut i fra den situasjon som rådet i 1814, hvor selve Fedrelandets eksistens og fremtid lå i vektskålen, var det maktpåliggende med en bestemmelse som kunne sikre at landet fikk et uavhengig embetsverk, som ikke var gjennomsyret av servilitet og feighet. Eidsvoldsmennene så fordelene med å gi landet en embetsstand som rakrygget kunne motstå kongemaktens tilbøyeligheter til å tilta seg beføyelser som kunne undergrave Stortingets autonomi og Grunnlovens ukrenkelighet. Det blir likevel for snevert å tolke § 100 utelukkende som et tids- og situasjonsbetinget tiltak. Et viktig hensyn ved å verne om embetsverkets integritet, var – og er – samfunnets behov for et faglig og om nødvendig også moralsk korrektiv til statsmaktens utøvelse av dens funksjoner. Derfor måtte ytringsfriheten sikres slik at statens ansatte – dens tjenere – skulle kunne fremføre sine meninger uten frykt.

### ***Integritet vs. lojalitet?***

Spørsmålet om *lydighet mot statsmakten* – representert ved de bud som måtte utgå fra de politiske aktører som til enhver tid måtte være husvarme på samfunnets kommandohøyder, er en klassisk problemstilling – også for de enkeltindivider og det sivile samfunns organisasjoner som ikke står i et ansettelses- eller kontraktsforhold til staten. Spesielt for kirkesamfunn og religiøse organisasjoner kan Mesterens ord om å "gi keiseren det som keiserens er og Gud det som Guds er" presentere et moralsk dilemma så vel som et etisk tankekors – ikke bare i forhold til en tyrannisk eller totalitær statsmakt, men også hva angår de eventuelle forpliktelser overfor et regime med demokratisk legitimitet. For personer i offentlig tjeneste – og det har etter hvert kommet til å gjelde stadig flere – er dette imidlertid ikke bare et spørsmål om etikk. Det gjelder også karrièrehensyn og frykten for represalier – eller for å sette det på spissen, selve levebrødet.

Den viktigste bestemmelsen i vår Grunnlovs gamle § 100 er derfor den siste setningen: "*Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte*" (eller som det nå heter i modernisert tekst av 2014: "Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver").

Stortinget vedtok imidlertid i 2004 å utvide § 100 med en rekke nye elementer, slik at den totalt nå er ca. tre ganger så lang som før. De mange nye og ordrike formuleringene har gjennomgående kvalifiserende karakter, hvor det punkt for punkt i ulne vendinger ("særlig tungtveiende hensyn" m.v.) gis uttrykk for de begrensninger som våre lovgivere mente at ytringsfriheten burde være undergitt. Om retten til frimodige ytringer kom det således inn en unntaksregel i form av følgende tilføyelse: "*Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarlig holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser*" (i modernisert tekst av 2014: "Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser").

Hva slags "tungtveiende hensyn" man har hatt i tankene, er uklart, men det er tindrende klart at dette innebærer en vesentlig uthuling av ytringsfriheten. Mer spesifikt betyr denne tilføyelsen en klar advarsel til statens ansatte mot å gi uttrykk for synspunkter som måtte avvike fra de til enhver tid aksepterte.

### ***Holst-doktrinen***

Den nye unntaksbestemmelsen ble ikke klekket ut i et politisk eller forvaltningsmessig vakuum. Et forvarsel om hva som var på trappene skulle komme i form av den såkalte "Munnkurvstriden" i 1986-87, da daværende forsvarsminister Johan Jørgen Holst knesatte doktrinen om at "uskrevne regler" går foran lovfestede bestemmelser når det gjelder grensene for militærpersoners adgang til å ytre seg i det offentlige rom. Denne striden forløp som følger:

Ved et foredrag for organisasjonen Folk og forsvar i Brumunddal 16. desember 1986 gikk Holst ut med en advarsel til "militære myndigheter" om grensene for yringsfrihet. Den 22. desember utdypet han dette i en artikkel i *Aftenposten*, og kom igjen tilbake til spørsmålet i et foredrag for Oslo Militære Samfund 12. januar 1987. Forsvarsministeren hadde tre ankepunkter; (1) Offentliggjørelsen i oktober 1986 av "Forsvarsstudien 85", hvor forsvarssjef Fredrik Bull-Hansen krevde sterkere konsentrasjon av forsvarsressursene for at både Sør- og Nord-Norge skulle kunne forsvares samtidig; (2) Forsvarssjefens foredrag i Oslo Militære Samfund 1. desember samme år; og (3) Forsvarssjefens uttalelser om økonomi på et årsmøte i et av befalsforbundene. Holsts utspill førte til en livlig pressedebatt, og Befalsforbundet tok til orde mot Holst etter at han offentlig benyttet nedsettende uttrykk om Forsvarets militære ledelse. I pressen ble det vist til at Holst selv i et foredrag 17. august hadde oppfordret den militære ledelse til å delta i offentlig debatt. Den 9. januar klaget *Aftenposten* til Kongen i statsråd – med hjemmel i Offentlighetsloven – over at forsvarsministeren hadde avslått å gi innsyn i en korrespondanse mellom ham og forsvarssjefen om grensene for militær yringsfrihet. *Aftenpostens* anke om innsyn ble 7. februar avslått av Regjeringen, som begrunnet avslaget med en skjønsmessig unntaksbestemmelse i Offentlighetsloven. I en felles presseuttalelse 7. februar uttalte Holst og Bull-Hansen at de hadde snakket sammen, og funnet frem til en "gjensidig forståelse". Saken ble imidlertid tatt opp i Stortingets forsvarskomiteé, og både forsvarsminister og forsvarssjef ble bedt om å klargjøre sine syn. Den 1. juni 1987 ble "Munnkurvstriden" debattert i Stortinget, hvor flere talere ytret sterk kritikk mot forsvarsministeren. Fra borgerlig hold ble det fremholdt at man burde tåle utvidede rammer for militær yringsfrihet. Noen konklusjoner av betydning synes det imidlertid ikke som man i etterhånd har kunnet trekke av "Munnkurvstriden", ut over nokså trivielt å konstatere den vedvarende gyldighet av aksiomet "makta rår".

En analog sak utspilte seg senhøstes 2001, da førstestatsadvokat Lasse Qvigstad skrev en artikkel med enkelte forsiktig kritiske synspunkter på amerikanske myndigheters håndtering – i kjølvannet av terroraksjonene 11. september samme år – av visse rettssikkerhetsspørsmål. Førstestatsadvokaten tjenestegjorde på dette tidspunktet midlertidig som spesialutsending (justisråd) ved Norges ambassade i Washington. Artikkelen inneholdt (skulle det senere vise seg) intet som kunne fremstilles som brudd på skrevne rettsregler – det være seg Lov om forsvarshemmeligheter, Sikkerhetsinstruksen eller Beskyttelsesinstruksen, ei heller noen synspunkter som stod i åpenbar motstrid til hva man med et noe ullent uttrykk gjerne benevner som "offisiell norsk politikk". En slik meningsytring fra en person i en slik stilling ble likevel ansett som såpass lite ønskelig at Qvigstad ble nektet å offentliggjøre den. Vel å merke så lenge det varte, for artikkelen ble trykt som kronikk i *Aftenposten* 2. januar 2002 –

umiddelbart etter at forfatteren hadde fratrudd stillingen i Washington og vendt hjem til sitt embete som førstestatsadvokat.

For de overordnede myndigheter (i dette tilfellet Utenriksdepartementet) kunne det fremføres gode grunner for i angjeldende sak å sette munnkurv på en skriveglad embetsmann. Det ble da også gjort. De konkrete argumenter skal ikke drøftes nærmere her. På det prinsipielle plan innebar saken imidlertid at våre myndigheter nok en gang valgte å stadfeste Holst-doktrinen om at visse uskrevne regler – denne gang omtalt som "*lojalitetsprinsippet*" og "*innordningskravet*" - har forrang fremfor de lovfestede bestemmelser når det gjelder grensene for hva som kan ytres offentlig.

Det er denne doktrinen som siden 2005 har vært nedfelt i selve Grunnloven.

### ***Lojalitet som overordnet prinsipp***

Holst-doktrinen grunnlovfestede gyldighet skulle manifestere seg med særlig tydelighet under general Sverre Diesens regime som forsvarssjef. Diesen stod således på trygg grunn i forhold til Grunnloven da han i sin tiltredelseserklæring i april 2005 krevde "mindre lobbyvirksomhet fra sektorinteressene og større lojalitet til helheten". Generalen uttrykte seg for anledningen så vidt forsiktig at det knapt kunne utlegges som noen konkret "munncurv-trusel", men forsvarssjefens utspill (sammenholdt med utsagn fremkommet i annen sammenheng) ble likevel fra flere hold tolket som signal om en skjerpet restriktiv praksis. I sin kommentar til Diesens visjoner anførte således *Aftenposten* på lederplass 2. april 2005 at "*...hvis han vil kneble den faglige debatt innad – det finnes faktisk mange synspunkter som ikke bare kan avfeies som lobbyvirksomhet og sektortenkning – er det fare på ferde. Det norske forsvar bør speile de grunnleggende verdier i det norske samfunn. En av dem er nødvendigheten av åpen debatt. Vi håper ikke den nye forsvarssjefen setter likhetstegn mellom faglig uenighet og illojalitet*".

De fromme forhåpninger som *Aftenposten* målbar ved Diesens tiltredelse som forsvarssjef skulle i ettertid synes å få samme effekt som et host i lovotten. En nærmere klargjøring av tingenes orden ble gitt i en artikkel i *Aftenposten* 14. oktober 2005, signert brigadér Geir Anda, sjef for presse- og informasjonsavdelingen i Forsvarsstaben og som sådan forsvarssjefens fremste talerør. I artikkelen gikk brigadéren til felts mot TV2, som angivelig skulle ha "*gjort energiske forsøk på å lage en sak ut av at Forsvarssjefen skal ha fratatt norske offiserer deres demokratiske rettigheter ved å nekte dem å uttale seg om politiske spørsmål*". Artikkelen inneholdt blant annet en ordrett gjengivelse av det direktivet som forsvarssjefen hadde gitt alle Forsvarets avdelingssjefer i den forbindelse. Direktivet lød som følger:

*"Forsvarets personell skal ikke som enkeltpersoner i tjenestelig sammenheng uttale seg om spørsmål av primært politisk karakter. Spørsmålet om hvilke operasjoner Norge skal delta i berører i denne sammenheng selve kjernen i det som må anses for å være politiske beslutninger. De formelle militærfaglige råd i denne forbindelse gis av forsvarssjefen til Regjeringen, og bygger på militærfaglige vurderinger knyttet til slike forhold som våre styrkers tilgjengelighet og egnethet, mandatets hensiktsmessighet, operasjonens risiko, kommandoforhold, den operative utviklingen i de operasjoner vi deltar i etc. Enhver offiser kan også uttale seg om rent faktiske, fagmilitære forhold i*

*kraft av sin stilling eller kompetanse der dette naturlig kommer inn under hans eller hennes tjenestestilling. Eksempler på slike militærfaglige spørsmål kan være ulike militære kapasiteters egnethet i forhold til ulike oppdrag og operasjoner, militærmaktens muligheter og begrensninger generelt, hvilke kapasiteter og hvilken kompetanse Forsvaret innehar på ulike områder mv. Militært personell kan imidlertid ikke gå ut i mediene i tjenestelig sammenheng med normative standpunkter om hvilke operasjoner Norge bør eller ikke bør delta i. Dette vil i enhver situasjon være vurderinger som det er opp til politiske myndigheter å foreta. Denne begrensningen har selvsagt ingenting å gjøre med offiserers adgang til å delta i samfunnsdebatten med politiske standpunkter, hverken generelt eller i forsvars- og sikkerhetspolitiske sammenhenger. Imidlertid må det da skilles mellom hva man uttaler seg om i uniform og i kraft av sin stilling, og hva man sier som privatpersoner med et politisk engasjement. Forsvarets sjef er pålagt å presisere dette for alt militært personell".*

En sterk tekst – med en detaljeringsgrad som kan synes omvendt proporsjonal med presisjonsnivået, om man skulle ønske å forlyste seg med en smule polemikk. Men dette var ikke en sak som burde fremkalle lystighet. Med sitt nye direktiv hadde general Diesen – med vår reviderte Grunnlov i hånd – stadfestet Holst-doktrinen i skjerpet og tilnærmet kodifisert form. Om det ikke hadde vært klart fra før av, skulle det nå ikke lenger være tvil om at for Forsvarets vedkommende var Grunnlovens ytringsfrihetsbegrep underlagt *lojalitet* som overordnet og styrende prinsipp.

### ***Lojalitetskravets forrang og konsekvensene for det offentlige ordskifte***

Grunnlovsrevisjonen av 2005 gav i realiteten lojalitetskravet forrang fremfor prinsippet om ytringsfrihet, slik dette hadde vært nedfelt i teksten fra 1814. At dette innebar et radikalt brudd ikke bare med lovens tidligere bokstav, men også med den ånd som loven den gang var et tidsriktig uttrykk for, synes å ha gått de fleste hus forbi. Ikke desto mindre er og forblir dette et problematisk forhold.

Én konsekvens er at vi får et fattigere, mer énsrettet og unyansert offentlig ordskifte. Mer spesifikt for norsk forsvarspolitikks vedkommende, har dette resultert i at våre politikere bekvemt har kunnet lukke øynene for konsekvensene av den vedvarende underfinansiering av landets forsvar (herunder både det økende misforholdet mellom vedtatte strukturer og planer og de fornødne bevilgninger, og det tilsvarende misforhold mellom bevilgninger til henholdsvis investeringer og drift). Konsekvensen er at Kongeriket i dag står uten noe som kan kalles et forsvar – kun en *krigsmakt*, beregnet på offensive nisje-opdrag i fellesoperasjoner langt hjemmefra.

Som tidligere statsråd og nåværende Civita-leder (og som sådan politisk relativt fristilt) kan Kristin Clemet operere i det offentlige rom med en tyngde og autoritet som går utenpå det de fleste av oss kan skilte med. Det er en tyngde og en autoritet som med fordel kunne ha vært benyttet til å forsvare de ytringsfrihetsprinsipper som er i pakt med de samme liberale grunnverdier som Civita ellers oppfattes å stå for. At hun i denne sak velger å fremstå som fanebærer for et mer autoritært samfunnssystem, er skuffende.