

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO**S | O M**Vår referanse
2015/940

Deres referanse

Vår saksbehandler
May-Britt Mori SeimDato
07.04.2015

UNDERSØKELSE AV EGET TILTAK – OFFENTLIG ANSATTES YTRINGSFRIHET

Sivilombudsmannen mottar jevnlig klager som gjelder ansattes ytringsfrihet, og temaet har blitt særskilt omtalt i en rekke av ombudsmannens årsmeldinger. I årsmelding for 2013 ble de siste årenes ombudsmannspraksis gjennomgått. Retten til ytrings- og informasjonsfrihet var også et tema i årsmelding for 2014, da med vekt på sakene 2014/91 og 2014/379, også kjent som Rana kommune-sakene.

Offentlige ansattes ytringsfrihet ble styrket ved endringen av Grunnloven § 100 i 2004. I St.melding nr 26 2003-2004, om endringen, står det på s. 113:

«Etter d e p a r t e m e n t e t s oppfatning er det bra at offentlig ansatte gis veiledning og instruks om hvordan man bør og må opptre i krysningpunktet mellom egen ytringsfrihet, lojalitet til egen arbeidsplass og allmennhetens informasjonsbehov. Det er imidlertid klart uheldig om det utarbeides retningslinjer om offentlig ansattes ytringsfrihet som ikke tar et korrekt rettslig utgangspunkt eller som begrenser ansattes ytringsfrihet på en ulovlig måte. Offentlig ansatte bør kunne legge til grunn at de instruksar man mottar fra arbeidsgiver er i samsvar med gjeldende rett.

Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-2098 «Om ytringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar» fra oktober 1997, gir nærmere veiledning til kommunene om utarbeidelse av slike generelle instruksar. I punkt 4.1 tas det utgangspunkt i at ansatte må godta instruksar som avgrensar ansattes ytringsfrihet «innanfor rammene for den ulovfesta lojalitetsplikta». Videre presiseres det at den ulovfestede lojalitetsplikten «også er avgjerande for kor langt dei føresette kan gi dei underordna instruksar utan heimel i lov». J u s t i s d e p a r t e m e n t e t har ikke merknader til dette, verken i lys av gjeldende grunnlovsbestemmelse eller i lys av det foreliggende forslaget.

I rundskrivet heter det vidare at lojalitetspliktens uklare grenser er et argument for at instruksar som – med «mindre avvik» – begrenser ytringsfriheten ut over

det som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten, også må aksepteres. Dette avsnittet bør vurderes på nytt. Kommunal og regionaldepartementet tar sikte på å gjennomgå veilederen for ajourføring i lys av grunnlovsbestemmelsen og anbefalingene foran.

Kommuneloven § 59 gir departementet kompetanse til blant annet å prøve lovligheten av kommunale og fylkeskommunale avgjørelser. Utferdigelse av retningslinjer eller skriftlige instruksjoner om ansattes ytringer og generelle kontakt med mediene, vil være avgjørelser etter denne bestemmelsen. Følgelig kan Kommunal- og regionaldepartementet – for så vidt gjelder fylkeskommunene – og fylkesmennene – for så vidt gjelder kommunene – øve innflytelse i slike saker dersom de kommunene og fylkeskommunene som har trådt feil, ikke selv rydder opp. Slike retningslinjer kan tas opp til lovlighetskontroll enten ved at de bringes inn for det aktuelle statlige organ gjennom «mindretallsklager» etter § 59 nr. 1 eller ved at det statlige organet tar opp saken av eget tiltak etter § 59 nr. 5».

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Temaet ansattes ytringsfrihet ble tatt opp i et møte mellom departementet og ombudsmannen 11. mars 2015. I lys av det som fremkom under møtet, nevnte Stortingsmelding og at temaet jevnlig berøres i klagesaker her, ønsker ombudsmannen mer informasjon om departementets arbeid i forbindelse med offentlig ansattes ytringsfrihet.

1. I sitatet fra St.melding nr 26 2003-2004 gjengitt over, er det vist til et av departementets rundskriv fra 1997 om ytringsfrihet og lojalitetsplikt for kommuner og fylkeskommuner, og at «Kommunal og regionaldepartementet tar sikte på å gjennomgå veilederen for ajourføring i lys av grunnlovsbestemmelsen og anbefalingene foran».

Har departementet fullført en slik gjennomgang og ajourføring? Hvis ja, hvordan er det tilkjennegitt overfor kommunene? Hvis nei, hva er årsaken til at dette ikke er gjort, og vil det bli gjort i fremtiden?

2. For ansatte i staten, er ombudsmannen kjent med departementets brosjyre/veileder «Etliske retningslinjer for statstjenesten», sist revidert 26. april 2012. Veilederen er tilgjengelig på Regjeringens hjemmeside.

Gjelder retningslinjene i dag, og vurderer departementet denne å være i tråd med Grunnloven § 100 og ansattes ytringsfrihet? Det vises særlig til det som er sagt i retningslinjene om lojalitetspliktens innhold. Finnes det andre dokumenter fra departementet som regulerer statsansattes ytringsfrihet nærmere?

3. Er det gjennomført lovlighetskontroller, enten som følge av klager eller av eget tiltak, som nevnt i sitatets siste avsnitt siden grunnlovsendringen i 2004? Det bes gitt en kort redegjørelse for eventuelle resultater fra disse kontrollene. Det bes videre om departementets syn på om det vil bruke denne bestemmelsen for å sikre at kommunale og fylkeskommunale retningslinjer og instruksjer om offentlige ansattes yringsfrihet er i samsvar med gjeldende rett.
4. Har departementet noe å tilføye når det gjelder arbeidet med å sikre offentlig ansattes yringsfrihet?

Dersom Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener det faglige ansvaret for disse problemstillingene tilligger eller berører andre departementers ansvarsområder, bes brevet oversendt dit, alt. at relevante merknader derfra inntas i svaret hit.

Svaret bes om å være ombudsmannen i hende innen fem uker.

For ombudsmannen

Annette Dahl
kontorsjef

May-Britt Mori Seim
seniorrådgiver