



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref
2015/940

Vår ref
15/1767-2

Dato
15.06.2015

Sivilombudsmannen - Undersøkelse av eget tiltak - Offentlig ansattes yringsfrihet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) viser til brev av 9. april 2015 hvor Sivilombudsmannen ber departementet redegjøre for flere forhold vedrørende offentlig ansattes yringsfrihet. KMD vil i dette brevet svare for det som gjelder KMDs kompetanse- og ansvarsområde.

1 Innledning

Som Sivilombudsmannens viser til i sitt brev hit, har departementet ansvar for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Dette ansvaret gjelder kun når staten er arbeidsgiver, og departementet har ikke samme ansvar og rolle som når kommunene opptrer som arbeidsgivere. Kommunene er selvstendige rettssubjekter, og departementet har verken instruksjonsmyndighet eller en overordnet ansvarsoppgave når kommunene opptrer som arbeidsgiver. Reguleringer av ansattes yringsfrihet i form av reglementer eller interne retningslinjer vil i stor grad være noe kommunene, og i enkelte tilfeller de enkelte enhetene, selv fastsetter og må behandle som arbeidsgivere.

Videre har kommunalt ansatte, på samme måte som statsansatte, den samme yringsfriheten som andre innbyggerne. Denne yringsfriheten har imidlertid visse begrensinger, og for kommunalt ansatte er det blant annet en lovfestet taushetsplikt og en ulovfestet lojalitetsplikt.

Kommunene bør ikke vedta reglement eller på annen måte gi uttrykk for at ansattes ytringsfrihet er begrenset i instruks eller gjennom å sanksjonere mot ytringer. Dette forventer departementet ikke gjøres, og det kan bl.a. vises til statsråd Jan Tore Sanners svar på muntlig spørsmål i Stortinget 26. november 2014:

"Her er jeg enig med rapporten i at kommunene kan bli bedre til å gjøre de ansatte kjent med den ytringsfriheten de faktisk har. Kommunene bør arbeide for å skape en kultur for åpenhet og for at ansatte benytter seg av ytringsfriheten, også innenfor sine fagfelt. Det er de lokale folkevalgte som er ansvarlige for å legge til rette for en åpenhetskultur slik at de ansatte ikke er i tvil om at de kan delta i den offentlige debatten. Jeg forventer at kommunene ikke vedtar reglement eller på annen måte foretar handlinger som kan oppfattes som ulovlige begrensninger i de ansattes ytringsfrihet."

I Kommunal- og regionaldepartementets stortingsmelding nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, som blant annet følger opp NOU 2006:7 fremheves det på side 139 at lokaldemokratikommisjonen oppfordret kommunene til å være tilbakeholdne med å gi instruks eller utarbeide reglement som setter skranker for de ansattes ytringsfrihet og stiller krav til lojalitetsplikten.

Til orientering vil kommunalt ansattes ytringsfrihet og kommunale reglementer være et tema på et møte i juni mellom departementet og KS hvor departementet ønsker å drøfte mulige tiltak med KS for å bedre situasjonen i kommunene.

2 Vedrørende spørsmål nr. 1 – departementets rundskriv fra 1997 om ytringsfrihet og lojalitetsplikt for kommuner og fylkeskommuner

Sivilombudsmannen spør blant annet om ovennevnte rundskriv har blitt ajourført og eventuelt om dette vil bli gjort i fremtiden. Det kan opplyses at det ikke er gjennomført en ajourføring eller oppdatering av henvisninger til nyere regelverk. Med tanke på rettsutviklingen siden oktober 1997 med blant annet ny offentlighetslov, arbeidsmiljølov, vesentlige endringer i Grunnloven og nyere praksis fra blant annet Sivilombudsmannen og Den europeiske menneskerettsdomstolen, er departementet også av den oppfatning av at rundskrivet ikke kan anses som en oppdatert og fullstendig redegjørelse for kommunalt ansattes ytringsfrihet.

Rundskrivet er en eksternt utført utredning om forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt for kommunalt ansatte. Da utredningen ga en god fremstilling av rettstilstanden og vurderingskriteriene i slike saker, publiserte departementet den som et rundskriv i 1997. Rundskrivet er ikke publisert som en departemental instruks for kommunene, men til bruk for kommunene når de skal vurdere om en ansatts ytring er vernet av ytringsfriheten eller ikke.

Når det gjelder kommunale reglementer kan det vises til at departementet allerede i forordet til rundskrivet fraråder kommuner å gi generelle instruks som setter skranker på ytringsfriheten til de ansatte og stiller krav til lojalitetsplikten. Rundskrivet må derfor leses med disse forbeholdene.

Som nevnt er det ikke er foretatt noen gjennomgang og ajourføring av rundskrivet. Selv om rundskrivet ikke er oppdatert med tanke på lovhenvvisninger, kan den fremdeles benyttes som veiledning når en kommune skal vurdere en konkret ytrings forhold til ytringsfriheten og lojalitetsplikten. Dette gjelder blant annet at adgangen til å fastsette hvem som kan uttale seg til pressen på vegne av kommunen, og at lojalitetsplikten til kommunalt ansatte til en viss grad innebærer at noen ytringer ikke kan anses vernet av ytringsfriheten. Denne begrensningen er det bred enighet om at er lovlig, og følger blant annet også av Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2014/91 hvor det heter følgende:

”Arbeidstakere må også tåle visse begrensninger i ytringsfriheten for uttalelser de kommer med på egne vegne. Det følger av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 at slike begrensninger krever et særskilt rettslig grunnlag. Dette kan være lovfestede begrensninger (for eksempel taushetsplikt), avtaler om taushetsplikt eller den ulovfestede lojalitetsplikten som gjelder i alle arbeidsforhold.

...

Justisdepartementet har i St.meld.nr.26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100 side 110 gitt uttrykk for at det som et utgangspunkt bare bør være ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgiverens interesser på en unødvendig måte som må anses som illojale. I noen tilfeller vil heller ikke dette være tilstrekkelig til å begrense den ansattes ytringsfrihet. Dersom hensynene bak ytringsfriheten veier tyngre, vil en ytring fra en ansatt kunne være vernet også når arbeidsgiverens interesser kan bli skadelidende. Avveiningen mellom den ansattes ytringsfrihet på den ene siden og lojalitetsplikten til arbeidsgiveren på den annen, må vurderes konkret. Det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører eller kan påføre virksomheten skade.”

Departementet kan være enig med Sivilombudsmannen i at det kan være behov for å gi kommunene økt veiledning om rammene for ansattes ytringsfrihet, og vil derfor vurdere ulike tiltak. Behovet synes å være knyttet til både innholdet og formuleringer i kommunale reglementer og retningslinjer, samt til kommunens vurderinger av en ansattes konkrete ytring opp mot ytringsfriheten og lojalitetsplikten. Mulige tiltak kan være å utgi et revidert rundskriv eller annet veiledningsmateriale som kommunene kan benytte i begge disse tilfellene.

Eventuelle tiltak fra departementets side vil komme i tillegg til det pågående etikkarbeidet i kommunesektoren som gjøres i samarbeid med KS og Transparency International Norge.

Sivilombudsmannen vil bli holdt orientert om departementets beslutning på dette spørsmålet.

3 Vedrørende spørsmål nr. 2 – departementets etiske retningslinjer for statstjenestemenn

Sivilombudsmannen ber KMD redegjøre for om de etiske retningslinjene i statstjenesten er i tråd med Grunnloven § 100 og ansattes ytringsfrihet, særlig det som står i retningslinjene om

lojalitetspliktens innhold. Videre om det finnes andre dokumenter som regulerer statsansattes yringsfrihet nærmere.

Til det siste kan KMD opplyse at departementet ikke har andre dokumenter som regulerer statsansattes yringsfrihet nærmere enn de etiske retningslinjene.

I de etiske retningslinjene pkt. 3.3 står følgende om statsansattes yringsfrihet:

” Statsansatte, så vel som alle andre, har en grunnleggende rett til å ytre seg kritisk om statens virksomhet og alle andre forhold.”

KMD er av den oppfatning at yringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet som hviler på tungtveiende hensyn til samfunnet og den enkelte. Statsansatte omfattes av den samme grunnleggende yringsfriheten som enhver annen innbygger, jf. Grunnloven § 100.

Yringsfriheten gjelder også på felter som har direkte tilknytning til virksomheten den statsansatte arbeider i. KMD anser det som viktig at statsansatte med sin sakkunnskap har adgang til å formidle et kritisk og kompetent perspektiv i samfunnsdebatten.

KMD har i de etiske retningslinjer i kommentarene uttrykt at kvaliteten på den offentlige debatten forringes når de som arbeider konkret med de aktuelle sakene ikke får, eller ikke ønsker å delta i debatten. Dette av hensyn til allmennhetens krav på innsyn og informasjon. Innenfor taushetspliktens rammer har statsansatte anledning til å uttale seg på deres eget fagfelt. Den statsansattes lojalitetsplikt til virksomheten kan imidlertid sette grenser for yringsfriheten.

3.1 Nærmere om innskrenkning i den ansattes yringsfrihet som følge av lojalitetsplikten

Lojalitetspliktens innhold

Arbeidstakers lojalitetsplikt er et alminnelig kontraktsrettslig prinsipp, og det følger av arbeidsforholdet at det er en gjensidig lojalitetsplikt mellom arbeidstaker og virksomheten. Arbeidstakers lojalitetsplikt går ut på at arbeidstaker må opptre i samsvar med virksomhetens interesser. Blant annet skal arbeidstaker ikke uberettiget omtale arbeidsgiver eller virksomheten på en negativ måte. Arbeidsgiver skal på sin side sikre at arbeidstakers interesser blir ivaretatt så langt det er mulig, og ledere har et særlig ansvar for å bidra til beskyttelse av arbeidstakere som avdekker og rapporterer kritikkverdige forhold.

Det følger av lojalitetsplikten at statsansatte skal reise de nødvendige motforestillinger før en avgjørelse tas, slik at det gjennom saksforberedelsen presenteres et mest mulig fullstendig bilde av de faktiske omstendigheter, hensyn og verdier som gjør seg gjeldende. Når avgjørelsen deretter er tatt, følger det like klart av lojalitetsplikten at avgjørelsen skal iverksettes hurtig og effektivt innenfor de opptrukne rammer, uansett hva de aktuelle statsansatte måtte ha av egne faglige og politiske oppfatninger om avgjørelsen.

Innskrenkning i den ansattes yringsfrihet som følge av lojalitetsplikten

Virksomhetens ledelse skal legge til rette for en kultur på arbeidsplassen som sikrer at relevant informasjon – herunder kritiske yringer – når frem til relevant internt nivå, og derved

sikrer aksept for at ansatte kan delta i den offentlige debatt innenfor rammene av lojalitetsbegrepet i arbeidsforhold.

Innskrenkning i ytringsfriheten må begrunnes særskilt. Arbeidstakers lojalitetsplikt overfor virksomheten kan være en slik særskilt begrunnelse for innskrenkning av arbeidstakers ytringsfrihet om tjenstlige spørsmål. Som utgangspunkt kan bare ytringer som kan skade virksomhetens interesser begrenses ut fra hensynet til lojalitetsplikten. Innskrenkningen i den ansattes ytringsfrihet må være både relevant og saklig i det enkelte tilfelle, og må aldri gå lenger enn nødvendig.

En embets- eller tjenestemann som uttaler seg spesielt om eget fagfelt vil lett kunne oppfattes som en representant for virksomheten. Vedkommende må være nøye med å skille mellom virksomhetens syn og egne standpunkter. For å unngå at egne uttalelser blir oppfattet som et uttrykk for virksomhetens standpunkter, må en ansatt som uttaler seg innenfor virksomhetens ansvarsområde, derfor alltid understreke at uttalelsene står for egen regning som privatperson. I de tilfelle en ansatt ytrer seg på en forsvarlig måte, må verken arbeidsgiver eller kolleger lage vanskeligheter av noen art for den som offentlig ytrer seg kritisk om statstjenesten generelt eller egen virksomhet spesielt.

For ansatte i departementene er det slik at jo nærmere de sitter den politiske ledelse, jo større grad av forsiktighet må utøves, slik at ikke embetsverket offentlig gir tilkjenne standpunkter på tvers av egen fagstatsråd.

Selv om lojalitetsplikten vil kunne innskrenke ansattes ytringsfrihet, er KMD av den oppfatning at statsansatte, på linje med andre samfunnsborgere, bør oppmuntres til å delta i den offentlige debatt.

Dersom virksomheten har utpekt en bestemt person som skal uttale seg, betyr ikke dette at de øvrige ansatte gis munnkurv.

Særskilt om ytringsfriheten til ansatte ved universiteter, høyskoler m.m.

KMD vil understreke at ansatte ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner står i en særstilling. Deres arbeidsoppgaver innebærer å bidra til samfunnsdebatten, komme med sakkyndige uttalelser osv. Selv om ansatte også ved disse institusjonene har en lojalitetsplikt, er det en del av deres arbeidsoppgaver å bidra til kritisk debatt. De ansatte har dessuten, i kraft av sin stilling, forsknings- og formidlingsplikt, og har dermed rett og plikt til å gjøre forskningsresultatene kjent, også dersom de strider mot vedtatt politikk. Med andre ord er innskrenkningen i ytringsfriheten med hjemmel i lojalitetsplikten for disse ansatte snevrere enn for øvrige statsansatte.

Særskilt om tillitsvalgtes ytringsfrihet

Departementet har også skrevet i kommentarene til de etiske retningslinjene at de tillitsvalgte også har en særlig stilling i og med at de skal ivareta arbeidstakernes interesser. Dette kan tilsi at det skal mer til før uttalelsene til en tillitsvalgt anses å bryte med lojalitetsplikten i de tilfellene vedkommende opptrer som tillitsvalgt.

3.2 Oppsummering

KMD har ikke utarbeidet andre dokumenter enn de etiske retningslinjene med kommentarer som regulerer statsansattes yringsfrihet nærmere. Videre er disse retningslinjene også omtalt i Statens personalhåndbok. Departementet har vurdert at det ikke er behov for å utarbeide flere dokumenter som regulerer statsansattes yringsfrihet.

KMD anser videre at de etiske retningslinjene er i tråd med Grunnlovens § 100 og statsansattes yringsfrihet da retningslinjene sier er at statsansatte, så vel som alle andre, har en grunnleggende rett til å ytre seg kritisk om statens virksomhet og alle andre forhold.

I kommentarene til retningslinjene har departementet omtalt at lojalitetsplikten kan innskrenke de statsansattes yringsfrihet i tilfeller hvor ytringen vil være til skade for virksomhetens interesser. Departementet har gitt klart uttrykk for at innskrenkningen i den ansattes yringsfrihet må være både relevant og saklig i det enkelte tilfelle, og aldri må gå lenger enn nødvendig. KMD er av den oppfatning at dette er i tråd med gjeldende rett med hensyn til yringsfrihet.

4 Vedrørende spørsmål nr. 3 – lovlighetskontroll av reglement og vedtak fra fylkeskommunene

Departementet er rette organ når det gjelder å gjennomføre lovlighetskontroll av reglement og vedtak fra fylkeskommunene. Når det gjelder lovlighetskontroll av kommunale reglementer, er dette en oppgave som er delegert til fylkesmannen. Det kan opplyses at departementet ikke har foretatt noen lovlighetskontroller av kommunale eller fylkeskommunale reglementer av eget tiltak de siste årene. Hvorvidt fylkesmannen har foretatt lovlighetskontroller på dette området, og eventuelt hvor mange, har ikke departementet kjennskap til.

I rundskriv H-2299 om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59, har departementet uttalt at fylkesmannen bør være tilbakeholden med å kontrollere saker om ansettelse, oppsigelser og avskjed av eget tiltak. Det samme hensynet gjør seg ikke gjeldende ved kontroll av kommunale reglementer, og i nevnte rundskriv punkt 6.3.3 er det uttalt at dersom det foreligger klare indikasjoner om mangler ved lokale retningslinjer vil dette være et moment som kan tale for lovlighetskontroll av eget tiltak. Dette momentet vil også kunne være tilfelle dersom departementet blir kjent med fylkeskommunale reglementer som ulovlig begrenser de ansattes yringsfrihet. Ut over dette, er vurderingene av om det skal gjennomføres lovlighetskontroll av eget tiltak i all hovedsak opp til de enkelte fylkesmannsembetene.

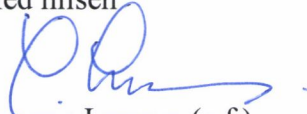
På denne bakgrunn kan det ikke utelukkes at det vil bli gjennomført lovlighetskontroller av lokalt vedtatte reglementer når slike går for langt i å begrense de ansattes yringsfrihet. Departementet vil også vurdere om dette spørsmålet skal tas opp i dialogen med fylkesmannsembetene.

5 Vedrørende spørsmål nr. 4 – arbeidet med å sikre offentlig ansattes yringsfrihet

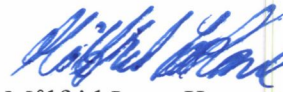
KMD holder foredrag i etiske retningslinjer for virksomheter som ber om det. I de etiske retningslinjer har vi anbefalt at virksomhetene jevnlig bør gjennomgå disse. Departementet er kjent med at flere virksomheter setter av en dag i året hvor de gjennomgår de ulike temaene

som er nedfelt i de etiske retningslinjene. KMD deltar i debatter hvor vi er invitert til å holde innlegg. Videre har viser vi til de etiske retningslinjene både på regjeringens hjemmesider og i SPH.

Med hilsen



Yvonne Larssen (e.f.)
avdelingsdirektør



Målfrid Irene Krane
seniorrådgiver