



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref
2015/940

Vår ref
15/1767-5

Dato
15.09.2015

Offentlige ansattes yringsfrihet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) viser til brev av 12. august 2015 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen vedrørende offentlig ansattes yringsfrihet.

Til punkt 1 og 4: Vedrørende Lojalitetsplikten innhold og de Etske retningslinjer for statstjenesten

Den alminnelige yringsfriheten, som fremgår av Grunnloven § 100, ble styrket ved grunnlovsendringen i 2004. "*Frimodige yringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver*", jf Grunnloven § 100. Statsansatte vil i utgangspunktet ha den samme yringsfrihet som enhver annen. Det er som ansatt at man kan måtte avstå fra visse yringer med utgangspunkt i, ikke bare statsansattes, men enhver ansatts lojalitetsplikt mot sin virksomhet/sin arbeidsgiver. Begrensninger i yringsfriheten av hensyn til lojaliteten i arbeidsforholdet står i motsetning til den alminnelige fri meningsdannelse og den offentlige diskursen og også mot hensynet til samfunnets behov for informasjon og åpen debatt. Det er i skjæringspunktene mellom disse kryssende hensynene at vi må søke å definere grensene for yringsfrihet i arbeidsforhold.

St.meld. nr. 26 (2003-2004) følger opp Yringsfrihetskommissjonens utredning (NOU 1999:27 "Yringsfrihet bør finde Sted") og viser bl.a. til at kommisjonen etterlyste tre initiativ på lovs nivå for å presisere yringsfrihetens begrensninger, herunder et lovgivningsinitiativ som omfatter en nærmere avklaring/definisjon av begrepet "illojalitet". Begrepet "lojalitet" er omtalt bl.a. i forarbeidene til revisjonen av arbeidsmiljøloven i 2005 under reglene om varsling. Så vel kommisjonen som St.meld. nr. 26 (2003-2004) legger til grunn at arbeidstakers yringsfrihet kan underlegges begrensninger av hensyn til lojalitetsplikten overfor arbeidsgiveren. Det heter her at: "*... lojalitetsplikten innebærer bl.a. at man ikke kan*

skade arbeidsgivers økonomiske interesser, for eksempel ved å røpe interne forhold som kan ha konkurransemessig betydning eller unødig skader bedriftens rykte. Etter kommisjonens oppfatning kan offentlig ansatte måtte tåle ytterligere begrensninger i ytringsfriheten av hensyn til det demokratiske systems legitimitet og funksjon. Her følger det en særskilt lojalitetsplikt i kraft av å arbeide for et organ som utøver offentlig myndighet, eller er sekretariat for politiske ledere. Denne begrensningen må imidlertid avveies mot hensynet til en best mulig informert offentlig debatt."

Hvor grensen for arbeidstakeres ytringsfrihet går i forhold til lojalitetsplikten overfor virksomheten eller arbeidsgiveren, må vurderes helt konkret. Ytringsfrihetskommisjonen mener at det vil være mest i tråd med de allmenne prinsippene for begrensninger i ytringsfriheten om det – som et minstekrav – legges til grunn at bare ytringer som påviselig unødvendig skader arbeidsgiveren, som arbeidsgiver, kan ansees som illojale. Man peker videre på at det for offentlig ansatte antydningssvis kan sondres mellom de som arbeider i en form for politisk sekretariat, og ansatte som har rent faglige oppgaver. For de som arbeider for et politisk sekretariat legger man til grunn at jo nærmere man sitter den politiske ledelsen, jo større grad av forsiktighet må det kreves. For de som har rent faglige oppgaver bør det foreligge: "... både rett og plikt til å redegjøre for problemer, utfordringer og mulige løsninger på sitt fagfelt."

Sivilombudsmannen ber om at KMD kommenterer de etiske retningslinjene under punkt 2 – Lojalitet, om at: "... en statsansatt vil kunne ha noe snevrere adgang til å ytre seg på eget fagfelt enn på andre områder." Etter departementets skjønn er kommentaren i tråd med de betraktninger som så vel Ytringsfrihetskommisjonen har lagt til grunn, som de som kommer til uttrykk i St.meld nr. 26 (2003-2004). Statsansatte kan ha en noe snevrere adgang til å ytre seg på eget fagfelt, bl.a. avhengig av i hvilken del av forvaltningen de arbeider i. En ansatt i arbeidstilsynets ytre etat vil ha en adskillig videre ramme for å uttale seg, for eksempel om et forslag til endringer i arbeidsmiljøloven, enn en ansatt i Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen i Arbeids- og sosialdepartementet, for å ta to ytterpunkter. For å unngå misforståelser sies det videre i kommentaren at en ansatt som ytrer seg bør gjøre klart at ytringene står for vedkommendes egen regning.

Det kan ikke trekkes skarpe grenser for ansattes ytringsfrihet i arbeidsforhold, og det må utøves en betydelig grad av skjønn, hvor bl.a. de hensyn som vi har nevnt innledningsvis; retten til frie ytringer og fri meningsdannelse, allmennhetens opplysning og den offentlige diskurs er vesentlige elementer, men hvor også hensynet til arbeidsgiverens legitime interesser må veie med. Når utgangspunktet er at "... bare ytringer som påviselig unødvendig skader arbeidsgiveren, som arbeidsgiver, kan anses som illojale", jf. stortingsmeldingen side 100 andre spalte, legges terskelen for å overtre ytringsfrihetens grenser høyt. Etter KMDs oppfatning gir kommentarene til punkt 2 Lojalitet, sett i sammenheng med kommentarene til punkt 3.3 Ansattes ytringsfrihet, en fremstilling av statsansattes ytringsfrihet som på en god måte balanserer de forskjellige hensynene som må tas i betraktning.

Til punkt 2: Ajourføringen av rundskriv om kommunalt ansattes ytringsfrihet mv.

Utover å vise til at en revisjon av rundskrivet ikke har vært en prioritert oppgave, og har måttet vike for andre oppgaver, kan departementet ikke gi noen nærmere begrunnelse for hvorfor rundskrivet ikke har blitt revidert.

Det er korrekt at en oppdatering og ajourføring av rundskrivet har vært nevnt som et av flere mulige tiltak fra departementet på dette området. En eventuell nærmere regulering av ansattes yringsfrihet i retningslinjer eller normalreglement, som vil måtte si noe om forholdet mellom den ulovfestede lojalitetsplikten, kan imidlertid oppfattes som å begrense den yringsfriheten den ansatte har, jf. Trygstad, Ytringsfrihet i arbeidslivet, Sosiologisk tidsskrift 01-02/2015. Som sivilombudsmannen selv viser til i sin årsmelding for 2013 på side 22 vil interne reglement fort bli statiske, og uten løpende oppdatering, informasjon og veiledning vil de ikke fange opp den rettslige utviklingen når det gjelder grensene for de ansattes yringsfrihet. Det samme vil gjelde eventuelle vedtatte retningslinjer eller reglement som skal gjelde på hele kommunesektoren, herunder en veileder fra departementet. Vanskelighetene med å regulere lojalitetsplikten og yringsfriheten fremgår blant annet av Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) side 35 og 36 og NOU 1997:17 side 128 flg.

Etter en fornyet vurdering, er departementet, blant annet på bakgrunn av de ovennevnte momentene, kommet til at oppheving av rundskriv er det mest hensiktsmessige tiltaket nå. Arbeidet med å endre rundskrivets formelle status vil bli satt i gang snarlig. Det kan vises til at det allerede ligger i historisk base på regjeringen.no, og heller ikke er publisert på Lovdata.no.

Ansattes yringsfrihet må klassifiseres som et arbeidsrettslig spørsmål. Spørsmålet har også nær sammenheng med regelverket om varsling i arbeidsmiljøloven. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som nevnt ikke et ansvar for kommunene som arbeidsgivere, og dette er heller ikke et spørsmål som er omfattet av regelverket departementet har ansvar for. Ytterligere veiledning og ansvar om ansattes yringsfrihet generelt, herunder kommunalt ansatte, synes derfor mest nærliggende følges opp av Arbeids- og sosialdepartementet, se bl.a. Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) hvor det var dette departementet som behandlet en sak om lovfesting av ansattes yringsfrihet.

Dersom sivilombudsmannen anser det er et behov for en generell regulering av ansattes yringsfrihet, er det mest hensiktsmessig at sivilombudsmannen henvender seg Arbeids- og sosialdepartementet som ansvarlig departementet.

Til punkt 3: Lovlighetskontroller

Når det gjelder adgangen til å gjennomføre lovlighetskontroll om reglement om ansattes yringsfrihet, så er det blant annet omtalt i St.meld. nr. 26 (2003-2004) på side 113. Videre fremgår det også klart av punkt 6.1.3.2 i departementets veileder H-2299 om lovlighetskontroll at kommunale retningslinjer kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Punkt 6.3.3 angir relevante momenter som Fylkesmannen skal vurdere ved spørsmål om igangsetting av lovlighetskontroll. Indikasjoner om at retningslinjer ikke er i samsvar med gjeldende rett, taler for at det foretas lovlighetskontroll av eget tiltak. Videre skal sakens samfunnsmessige betydning vurderes, og det legges til grunn at ansattes yringsfrihet er en sak av stor samfunnsmessig betydning.

Som vist til i brev 15. juni 2015 kjenner ikke departementet til om det har blitt foretatt lovlighetskontroller av kommunale retningslinjer om dette temaet. Departementet kjenner heller ikke til om det har vært fremmet krav om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 nr. 1 som har blitt behandlet i kommunene og ikke videresendt fylkesmannen, eller om det

foreligger tilfeller hvor fylkesmannen har vurdert lovlighetskontroll etter § 59 nr. 5 uten at det har blitt iverksatt undersøkelser.

Ut ifra dette er det vanskelig å vurdere behovet for ytterligere veiledning eller tiltak overfor fylkesmannsembetene, utover den løpende dialogen vi har med embetene om aktuelle problemstillinger Ved en eventuell revisjon av departementets veileder om lovlighetskontroll vil det bli vurdert om lovlighetskontroll av kommunale reglement om blant annet ansattes ytringsfrihet er en type sak skal omtales særskilt.

Med hilsen



Yvonne Larssen (e.f.)
avdelingsdirektør



Målfrid Irene Krane
seniorrådgiver