

# Retningslinjer for offentlig ansattes rett til ytringer

---

**Behandles i utvalg**

Kontrollutvalget i Orkdal kommune

**Møtedato**

03.05.2016

**Saksnr**

11/16

**Saksbehandler** Torbjørn Brandt

**Arkivkode**

**Arkivsaknr** 16/72-1

---

## Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering.

## Vedlegg

Etiske retningslinjer Orkdal kommune.

Retningslinjer for varsling -Orkdal kommune.

Sivilombudsmannen - undersøkelse av offentlig ansattes ytringsfrihet.

## Saksutredning

I sak 7/16 i kontrollutvalgets møte 1.3.2016 vedtok kontrollutvalget at sekretariatet skulle vurdere om retningslinjer for offentlige ansattes rett til ytringer i Orkdal kommune er i tråd med sivilombudsmannens undersøkelse, datert 22.12.2015. Sekretariatet har vurdert sivilombudsmannens uttalelse opp imot retningslinjer for varsling samt etiske retningslinjer i kommunen. Det er kun en vurdering av disse dokumentene som er gjennomført i denne saken. Eventuelle egne bestemmelser i arbeids- og ansattelsesreglement eller interne instruksjoner ved den enkelte arbeidsplass er ikke vurdert opp imot sivilombudsmannens undersøkelse.

Friheten til å ytre seg er en grunnleggende rettighet. Den er nedfelt i Grunnloven § 100 og følger også av internasjonale forpliktelser, blant annet EMK artikkel 10. Disse bestemmelsene verner også om ansattes ytringsfrihet.

Det er den ansattes rett til å ytre seg på egne vegne som er beskyttet. Når det gjelder ytringer fremmet på virksomhetens vegne, vil arbeidsgiver stå fritt til å styre hvem som uttaler seg og hva som blir sagt. Spørsmålet om en ansatt oppfattes å ha ytret seg på egne eller arbeidsgiverens vegne, vil derfor kunne være avgjørende om ytringen er beskyttet av ytringsfriheten.

Ytringsfriheten har blant annet som formål å bidra til en best mulig opplyst debatt, og på den måten styrke demokratiet. Arbeidstakere vil ha en særlig innsikt i spørsmål som berører deres arbeid, både gjennom faglig kunnskap og tilgangen til informasjon som arbeidsforholdet fører med seg. Deres rett til å ytre seg på egne vegne, vil kunne bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold. For offentlig ansatte er ytringsfriheten også nært knyttet til allmennhetens rett til innsyn i offentlig virksomhet, og prinsippet om offentlighet er tatt inn som en del av den generelle ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven § 100.

Den ansattes rett til å ytre seg på egne vegne, er likevel ikke uten grenser. Skranker som følger av den alminnelige lovgivningen, som straffelovens bestemmelser om ærekrenkninger, gjelder også for ansatte. I tillegg kan ytringsfriheten begrenses av

både lovfestet og avtalt taushetsplikt. En skranke som gjelder særlig for arbeidstakere, er den ulovfestede lojalitetsplikten.

Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har plikt til å opptre lojalt overfor virksomheten de arbeider i. Dette betyr likevel ikke at arbeidsgiver har fri adgang til å regulere eller sanksjonere ytringer som ansatte fremsetter på egne vegne, etter sin egen forventning til de ansattes lojalitet. Generelt skal det mye til før lojalitetshensynet utgjør en skranke for ytringsfriheten. Justisdepartementet har i St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100 side 110 gitt uttrykk for at det som utgangspunkt bare bør være ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgiverens interesser på en unødvendig måte som må anses som illojale.

Ombudsmannen har i flere tidligere uttalelser lagt til grunn som utgangspunkt at arbeidsgiver ikke har adgang til å reagere på en ansatts ytringer, med mindre det foreligger en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser.

Det er også pekt på at det skal mye til før grensene for den ansattes ytringsfrihet er overskredet. Ytringer som ikke er undergitt taushetsplikt, og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakerens egne oppfatninger, vil det vanligvis være anledning til å komme med. Det gjelder også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Offentlige ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører eller kan påføre virksomheten skade.

Når lovligheten av en ansatts ytring skal vurderes, må hensynene bak lojalitetsplikten i det konkrete tilfellet veies mot hensynene bak ytringsfriheten, i tråd med Grl. § 100 og EMK artikkel 10 nr. 2. Ved avveiningen må det tas hensyn til at ytringsfriheten er en menneskerett, beskyttet av Grunnloven og EMK, mens lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp, som – i denne sammenheng – skal ivareta arbeidsgiverens interesser. Dette innebærer at det er begrensningene i ytringsfriheten som må begrunnes, og at begrensningene må være forholdsmessige. Dersom hensynene bak ytringsfriheten veier tyngre, vil en ytring fra en ansatt måtte vernes også når arbeidsgiverens interesser kan bli skadelidende. Hvorvidt en ytring er illojal på en slik måte at den ikke er beskyttet av ytringsfriheten, beror på en konkret og sammensatt vurdering. Denne vurderingen vil kunne gi ulike resultater avhengig av situasjon. For eksempel vil den ansattes stillingsnivå eller funksjon i virksomheten kunne være av betydning. Dette medfører at det kan være vanskelig å gi klare retningslinjer for hva ansatte kan ytre seg om. Som ombudsmannen tidligere har uttalt, blant annet i sak 2014/91, må offentlige arbeidsgivere derfor være forsiktige ved utarbeidelsen av slikt regelverk.

Det bør fremheves at ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet, og retningslinjene kan med fordel redegjøre for hensynene bak og fordelene med ansattes ytringsfrihet. Når det gjelder unntakene, bør det også her fokuseres på hensynene bak ytringsfriheten. På den måten kan retningslinjene lettere bidra til å være hjelpemiddel for tolkning, fremfor en rigid begrensning. Lojalitetsplikten er et alminnelig kontraktsrettslig prinsipp, og det følger av arbeidsforholdet at det er gjensidig lojalitetsplikt. 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. Etter ombudsmannens syn går dette for langt i å begrense den ansattes ytringsfrihet. Som nevnt over det i utgangspunktet bare ytringer som *påviselig skader eller påviselig kan skade* arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte, som er illojale. Som det fremgår av retningslinjene, vil risiko for skade i noen tilfeller heller ikke være

tilstrekkelig for å begrense ytringsfriheten. Det kan derfor ikke kreves at arbeidstakeren på egne vegne må ytre seg i "samsvar med virksomhetens interesser."

### **Kontrollutvalgssekretariatets konklusjon**

Sekretariatets vurdering er at de etiske retningslinjer og retningslinjer for varsling i Orkdal kommunen ikke bryter hverken med rettstilstanden eller sivilombudsmannens undersøkelser. Likevel fremhever sivilombudsmannen behovet for å fremheve den enkelte offentlige ansattes grunnleggende rettigheter for å ytre seg på egne vegne, både i form og innhold. Det er sekretariatets vurdering at dette behovet er gjeldende også for Orkdal kommune, og at sivilombudsmannens uttalelser på dette punkt bør vurderes ved neste gjennomgang av kommunens retningslinjer.