

Rundskriv 14/2022

Til Byrådsavdelingene, etatene, bydelene og kommunale foretak
Fra: Byrådsavdeling for finans
Saksbeh.: Bård Hogstad
Telefon: 911 43 765

Saksnr.: 22/2217- 1
Utsendt dato: 15.06.2022
Gjelder fra: d.d.
Gjelder til: Inntil videre
Erstatter: 16/2007

Rundskriv nr. 14/2022: Ansattes ytringsfrihet

Lovgrunnlag

Grunnlovens § 100 om ytringsfriheten ble endret i 2004 på bakgrunn av arbeidet i Ytringsfrihetskommisjonen. Endringene medførte en utvidelse av ytringsfriheten, inkludert arbeidstakers ytringsfrihet. Loven er endret flere ganger senere, senest i 2018, uten at disse endringene har hatt samme betydning i forståelsen av ytringsfriheten for ansatte.

Ansattes ytringsfrihet er ikke særskilt lovfestet i Grunnloven, men må tolkes i lys av grunnlovsteksten vedrørende ytringsfriheten generelt, og i lys av lovforarbeidene. Ytringsfrihetskommisjonen uttaler følgende om klassisk ytringsfrihet: «Med klassisk ytringsfrihet menes den enkelte borgers frihet til selv å bestemme hva han eller hun ønsker å meddele, gi uttrykk for eller framføre av opplysninger, ideer og budskap. Herunder hører også friheten til å bestemme når, hvor og hvordan ytringen skal avgis.» (NOU 1999:27, pkt. 10.3.3.1).

Kommunale bestemmelser

I de etiske reglene for ansatte i Oslo kommune (Byrådssak 1189/07 av 20.12.2007) omhandler pkt. 10 ansattes ytringsfrihet og rett til å varsle. Punktet slår fast at ansatte i Oslo kommune kan gi faktaopplysninger om eget arbeidsområde. Videre kan kommunens medarbeidere delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne.

Byrådet har vedtatt en «Vær åpen»- plakaten (Byrådssak 1076/18). I denne er det slått fast at: *»kommunen ønsker at ansatte deltar aktivt i samfunnsdebatten, slik at deres kunnskap kan bidra til en opplyst debatt. Kommunens ansatte må skille mellom uttalelser på egne vegne og på vegne av virksomheten. Alle kommunens medarbeidere kan gi faktaopplysninger om eget arbeidsområde».*

I byrådssak 1076/18 ble det understreket at plakaten i seg selv ikke er nok for å skape en åpenhetskultur. Lanseringen av Vær åpen-plakaten skulle følges opp med aktiviteter som legger til rette for diskusjon og refleksjon rundt problemstillinger som kan oppstå i praksis. For å sikre et bevisst forhold til ytringsfriheten bør virksomhetene med jevne mellomrom legge til rette for diskusjoner og refleksjoner om temaet.

Bestemmelsene i Grunnloven har ikke fastsatt en tydelig grense mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt. I et arbeidsforhold har arbeidstaker en lojalitetsplikt til arbeidsgiver. Denne plikten er ikke lovfestet, men følger av tillitsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som arbeidsavtalen forutsetter.

Lojalitetsplikten er et hensyn som i enkelte tilfelle kan legge noen begrensninger på ansattes ytringsfrihet. Lojalitetsplikten skal gi arbeidsgiver beskyttelse mot ytringer som på en illojal måte skader arbeidsgivers rettmessige og saklige interesser. Det er derfor en stor takhøyde når det gjelder ytringer på egne vegne, også om forhold arbeidstaker har kunnskap om gjennom eget arbeidsområde.

Arbeidsgiver bestemmer selv hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten. Lojalitetsplikten vil ha større vekt når det gjelder ansattes uttalelser på vegne av kommunen enn når det gjelder ytringer på egne vegne.

Momenter

Følgende momenter kan trekkes ut av rettskildene når det gjelder ansattes ytringer på egne vegne:

- Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet. Grunnloven § 100 må forstås slik at ingen arbeidsgiver kan gis en generell beskyttelse mot offentlig kritikk fra sine ansatte.
- Det er ikke tillatt for overordnede å drive forhåndssensur av ansattes ytringer.
- Ansatte har rett til å uttale seg om faktiske forhold ved virksomheten de er ansatt i, og til å delta i debatt om spørsmål som berører virksomheten. Dette gjelder selv om virksomheten settes i et uheldig lys som følge av ytringen.
- Ansatte kan bidra til en opplyst samfunnsdebatt på grunn av sin særskilte kompetanse og innsikt i saksforholdet. Offentlig ansatte bør fritt kunne ytre seg når ytringen gir kunnskap til allmennheten om et spørsmål som det er naturlig at allmennheten tar stilling til, og denne kunnskapen ikke fremkommer på annen måte.
- Begrensninger i ytringsfriheten krever en særskilt begrunnelse, slik som lovpålagt taushetsplikt.
- Den ulovfestede lojalitetsplikten overfor arbeidsgiver kan også gi noen begrensninger for de ansatte.
 - Det vil bare være ytringer som påviselig er til skade for arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte, som kan anses som illojale. Ytringer der risikoen eller skaden er liten, kan ikke regnes som illojale.
 - Arbeidsgiver kan bare påberope seg skade på sine legitime interesser, og lojalitetsplikten kan ikke brukes til å beskytte kritikkverdige forhold.
 - Lojalitetsplikten retter seg mot virksomheten man arbeider i – ikke til enkeltpersoner eller ledelsen i virksomheten.

Følgende momenter kan trekkes ut av rettskildene når det gjelder ansattes ytringer på vegne av virksomheten:

- Arbeidsgiver kan selv bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten, og hvilket innhold uttalelsen skal inneholde. Ansatte som uttaler seg på vegne av virksomheten har derfor en sterkere lojalitetsplikt.
- Også ansatte som uttaler seg på vegne av virksomheten har en viss adgang til å komme med personlige synspunkter. Dette gjelder særlig når den ansatte kan bidra med informasjon av stor verdi for den offentlige debatten. Når en person som representerer virksomheten også gir uttalelse på vegne av seg selv, og disse kan forveksles med uttalelser på vegne av virksomheten, bør vedkommende gjøre offentligheten oppmerksom på at det dreier seg om personlige synspunkter.
- Der det utpekes en talsperson for en virksomhet, skal det skje på en slik måte at ansatte ikke oppfatter at det legges hindringer for deres ytringsfrihet.

Ytringsfrihet og varsling

Retten til varsling er en del av den ytringsfriheten ansatte i Oslo kommune har. Arbeidsmiljøloven § 2A-2 beskriver fremgangsmåter ved varsling. Varsling i tråd med disse bestemmelsene vil være i tråd med ytringsfriheten. Det er utarbeidet egne rutiner for varsling i Oslo kommune.