

3. Offentlig ansattes ytringsfrihet

Meningsytring i det offentlige rom er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati. I Norge er ytringsfriheten konstitusjonelt vernet gjennom Grunnloven §100, sist endret ved Stortingets grunnlovsvedtak 30. september 2004. Det fremgår av forarbeidene at ytringsfriheten for ansatte ble styrket ved grunnlovsendringen. I sin alminnelighet må Grunnloven §100 antas å gi et sterkere vern om ansattes ytringsfrihet enn det som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Utgangspunktet er at ansatte har ytringsfrihet på lik linje med alle andre. Det er begrensningene i ytringsfriheten som må begrunnes - ikke den ansattes ytringsfrihet.

Jeg har i flere saker de senere årene understreket betydningen av å respektere offentlig ansattes ytringsfrihet. I årsmeldingene for 2002, 2003, 2004 og 2005 har jeg redegjort for mitt syn på det rettslige grunnlaget for offentlig ansattes ytringsfrihet. Ansattes ytringsfrihet generelt, og retten til å varsle om kritikkverdige forhold spesielt, har det siste året fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Mitt syn er oppsummert i min høringsuttalelse 23. mars 2006 (sak 2005/2310) til lovforslaget fra arbeidsgruppen om ansattes ytringsfrihet. Høringsuttalelsen er gjengitt i sin helhet i meldingens kapittel V, sak 11, side 77. Nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven om såkalt varsling ble vedtatt av Stortinget 1. desember 2006 og trådte i kraft 1. januar 2007.

Min erfaring gjennom kontakt med borgerne og arbeidet med klagesakene er at offentlige arbeidsgivere i praksis søker å legge bånd på offentlig ansattes ytringsfrihet, i strid med grunnlovsvernet. Dette gjelder ikke bare politiske og faglige ytringer om oppgaveløsning i den offentlige forvaltning, men også ytringer om kritikkverdige forhold i forvaltningen (såkalt varsling). Det kan synes som Grunnlovens styrkede vern om ytringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis, og at flere offentlige arbeidsgivere fortsatt praktiserer et foreldet syn på ansattes ytringsfrihet og rett til varsling. Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltning. Jeg er nylig blitt kjent med at flere kommuner har instruksjer og interne reglementer, der de ansattes ytringsfrihet er nærmere omhandlet. I tiden fremover vil jeg være spesielt oppmerksom på innholdet i slike skriv utarbeidet av arbeidsgiver.

Hensynet til åpen informasjon og debatt i et demokrati tilsier at også arbeidsgivere må leve med uenighet og kritikk av forhold på arbeidsplassen. Selv om ledere opplever det ubehagelig når slike forhold blir offentlig kjent og debattert, vil det gjennomgående føre for langt å gi en ansatt skriftlig advarsel som følge av offentlige ytringer. I St.meld.nr. 26 om endring av Grunnloven §100 er det klart gitt uttrykk for at «arbeidsgivere må tåle et visst nivå av offentlig kritikk fra egne ansatte» og at «arbeidsgivere må lære seg toleranse for uenighet og kritikk ... og lære seg å bruke motinnlegg og korrigerende ytringer som viktigste virkemiddel, fremfor arbeidsrettslige tiltak mot den ansatte». Jeg slutter meg til dette synet.

Jeg har i flere uttalelser de senere år lagt til grunn at en 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. Dette er etter mitt syn en grunnleggende forutsetning for eventuelle reaksjoner fra arbeidsgiver, og her er sak 12 i årets melding, side 79, illustrerende.

Det er i samfunnets interesse at kritikkverdige forhold i den offentlige forvaltning blir kjent, slik at de ansvarlige gis anledning til å rydde opp. Også ansatte som sitter med kunnskap om kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass må derfor ikke bare ha rettslig adgang, men også gis faktisk mulighet, til å gå videre med opplysningene.

Debatten om ansattes ytringsfrihet er gjennomgående lenket til spørsmål om den ansattes lojalitetsplikt, der fokus er arbeidstakers plikter overfor sin arbeidsgiver. Offentlig ansatte må fremfor alt ha lojalitet til befolkningen og det samfunnet som den offentlige forvaltning skal tjene. Dette er et grunnleggende hensyn bak all offentlig forvaltning, som etter mitt syn fortjener større oppmerksomhet både i den offentlige debatt og ved avgjørelsen av de rettslige spørsmål som oppstår i saker om såkalt «varsling».