

eINFO 14/8 – Ytringsfrihet og lojalitetsplikt

- 1. Ytringsfrihet og lojalitetsplikt**
- 2. Instruks til folkevalgte**
- 3. Forskjell på tilrettevisning og irettesettelse**

1.

Fra tid til annen oppstår uenighet om hvor grensa går mellom offentlig tilsattes ytringsfrihet og deres lojalitetsplikt. Sivilombudsmannen (SOM) har den 25. september 2014 i sak 379 for 2014 uttalt seg i en slik sak. Saken gjaldt spørsmål om en kommune hadde rettslig adgang til å gi en tilsatt lege en skriftlig tilrettevisning som følge av legens uttalelser i et intervju og et leserinnlegg i lokalavisen. Innlegget var underskrevet med legens navn og "Fastlege og sykehjemslege". Uttalelsene gikk i korthet ut på at kutt i omsorgsbevilgningene, slik et framlegg fra kommunens administrasjon gikk ut på, kunne føre til at sykehjems plasser blei lagt ned, noe som "vil medføre økte lidelser for den mest sårbare delen av befolkningen".

Ved instruks fra administrasjonssjefen var de tilsatte blitt orientert om at det var administrasjonssjefen som skulle orientere offentlig på kommunens vegne om budsjett 2014; og kommunen reagerte bl.a. slik overfor legen: "[Du er] en del av den faglige ledelsen ved sykehjemmene, og arbeidsgiver forventer en høyere grad av lojalitet fra ledere. På bakgrunn av dette finner arbeidsgiver det nødvendig å gi en tilrettevisning som følge av det omtalte forhold".

En anmodning til kommunen om å trekke tilbake tilrettevisningen, blei avslått, og saken blei brakt inn for SOM. Argumentene var i hovedsak og i kortform som følger. Legen framholdt at enda om det gikk fram av både leserinnlegget og intervjuet at han var sykehjemslege, mente han at det ut fra form og innhold ikke var risiko for at leserne ville anta at han ville forfekte kommunens syn. Kommunen framholdt på sin side bl.a.: "Til tross for rådmannens presisering av kommunens medieregelverk ..., valgte [A] å uttale seg som sykehjemslege. Han har verken i intervju eller leserinnlegg ... presisert at han uttaler seg som privatperson".

Fra SOMs vurderinger tas med:

Kommunens "interne regler om hvem som skulle uttale seg på kommunens vegne, anses ikke i seg selv å være problematiske i forhold til ytringsfrihetsvernet i Grunnloven".

"Etter en samlet vurdering kan ikke ombudsmannen se at As ytringer i lokalavisen ... er egnet til utad å bli oppfattet som fremsatt på kommunens vegne. ... Ytringene kan derved ikke anses som brudd på instruksene ... eller mediereglementets bestemmelser om hvem som skal uttale seg på vegne av kommunen".

Norges Kommunerevisorforbund
– på vakt for fellesskapets verdier

Postadresse:
Postboks 1417 Vik
0115 OSLO

Besøksadresse:
Munkedamsveien 3B, 3. etg.

Telefon: 23 23 97 00
E-post: post@nkrf.no
Web: www.nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694
Kontonr.: 1450.12.70424

SOM drøfter også om A's opptreden kan være et "brudd på den alminnelige lojalitetsplikten":

"Som utgangspunkt vil det bare være ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgiverens interesser på en unødvendig måte, som må anses som illojale. Det må foreligge en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser. At ytringen skaper debatt eller er ubehagelig for arbeidsgiveren, er ikke tilstrekkelig".

Etter dette konkluderer SOM slik:

"Ombudsmannen har kommet til at As ytringer i lokalavisen ... ikke kan anses som fremsatt på vegne av X kommune, og at ytringene derved ikke er i strid med det interne regelverket kommunen har vist til. Slik saken er opplyst var de heller ikke i strid med den alminnelige lojalitetsplikten. Det er derved ikke grunnlag for tilrettevisningen, og den må anses som en urettmessig begrensning av As ytringsfrihet. Kommunen bes derfor om å trekke tilrettevisningen tilbake".

2. Instruks til folkevalgte

Vi understreker at de poengene som er omtalt i punktene 1. og 3., kun gjelder for *tilsatte*. *Folkevalgte* kan ikke ved instruks pålegges taushetsplikt ut over det som følger av lov og forskrift. Spørsmålet er nærmere omtalt på side 227-228 i boka *Kommunalrett – regelverk og praksis*.

Den oppmerksomme leser av Prop.113 L (2013-2014) om *Endringer i kommunelova m.v.* vil kunne ha lagt merke til at det står noe annet der (side 9 første spalte nederst). Dette skyldes rett og slett en redigeringsfeil. KMD har bedt Stortingets presidentskap om at denne inkurien blir rettet ved behandlingen i Stortinget.

3. Forskjell på tilrettevisning og irettesettelse

Vi gjør oppmerksom på at det forvaltningsrettslig sett er forskjell på de to reaksjonene *tilrettevisning* og *irettesettelse*. Irettesettelse er en såkalt *ordensstraff*, som igjen er et *enkeltvedtak*, som det kan klages over etter forvaltningsloven. Til nærmere orientering siterer vi fra side 188den nevnte boka:

"Blant de personalsakene som regnes som enkeltvedtak, er nevnt "vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff". I lovgivningen brukes ordet *ordensstraff* i en ganske bestemt betydning, nemlig om de reaksjoner som er omtalt i § 14 i lov om statens tjenestemenn av 4. mars 1983 nr. 3. Det finnes ikke noen tilsvarende bestemmelse i den lovgivning som gjelder for kommunene. KS og også KRD [KMD] har derfor tidligere ment at en "advarel" til en kommunalt tilsatt tjenestemann ikke er en ordensstraff. Spørsmålet har imidlertid vært vurdert av HRs kjæremålsutvalg, som i en kjennelse av 23. april 2003 kom til at i utgangspunktet kan også en kommunal tjenestemann ilegges ordensstraff, som da er å betrakte som enkeltvedtak. Forutsetningen er at advarselen griper inn i tjenestemannens rettigheter eller plikter. En ren tjenestelig tilrettevisning faller ikke inn under begrepet".

Oslo, 11. november 2014
Norges Kommunerevisorforbund

Bernt Frydenberg
Juridisk rådgiver