

Uttalelse

S | O M

Sak: 2014/379

TILRETTEVISNING AV SYKEHJEMSLEGE PÅ BAKGRUNN AV YTRINGER I MEDIA – ANSATTES YTRINGSFRIHET

Saken gjelder spørsmål om en kommune hadde rettslig adgang til å gi en ansatt lege en skriftlig tilrettevisning på bakgrunn av legens uttalelser i lokalavisen om kommunens budsjett- og økonomiprosess.

I forbindelse med Rana kommunes budsjett- og økonomiplanprosess høsten 2013 uttalte sykehjemslege Bjørn Lichtwarck seg ved to anledninger kritisk i lokalavisen Rana Blad om kommuneadministrasjonens forslag til kutt i omsorgsbudsjettet og muligheten for en eventuell nedleggelse av sykehjemsplasser. Første gang var i et intervju 25. oktober 2013 og deretter i et leserinnlegg 3. desember 2013. I intervjuet uttalte legen at nedleggelse av sykehjemsplassene ville være drastisk. Videre het det bl.a.:

«– Som fagpersoner er vi forpliktet til å si fra om de faglige konsekvensene en slik politikk vil gi. Dette er ikke en pasientgruppe som kan kjempe for egen livskvalitet, omsorg og helse. De er totalt prisgitt samfunnets prioriteringer, presiserer Bjørn Lichtwarck som i tillegg til sykehjemslege er fastlege og rådgivende lege i Demensteamet i Rana.»

I leserinnlegget, som hadde overskriften «Nedleggelse av sykehjemsplasser vil medføre økte lidelser for den mest sårbare delen av befolkningen», kom Lichtwarck med faglige argumenter mot nedleggelse. Han skrev også:

«Det er mulig å foreta valg i budsjettet som ikke så dramatisk rammer de skrøpeligste og minst taleføre i samfunnet. Å fremstille det for befolkningen og politikerne som om en ikke har et valg i det hele tatt, er en falsk premiss.»

Og avslutningsvis skrev han:

«Helsepersonell må tydeliggjøre premissene for de valgene politikerne gjør. For å være overtydelig: legger en ned sykehjemsplasser, har vi god dokumentasjon for at det medfører betydelig dårligere kvalitet på helse- og omsorgstjenester for den skrøpeligste gruppen i vårt samfunn.»

Innlegget var undertegnet «Bjørn Lichtwarck, Fastlege og sykehjemslege».

Lichtwarck fikk 13. desember 2013 en skriftlig tilrettevisning fra arbeidsgiveren Rana kommune som følge av de to avisoppslagene. Det ble i tilrettevisningen vist til at det var rådmannen som skulle orientere offentlig på kommunens vegne om budsjett 2014/økonomiplan 2014 – 2017, og at de ansatte var blitt orientert om dette, blant annet gjennom instruks fra rådmannen. Med henvisning til Lichtwarcks uttalelser i intervjuet i Rana Blad og leserinnlegget samme sted het det videre:

«... Med bakgrunn i at du er gjort kjent med rådmannens instruks, finner arbeidsgiver det uheldig at du likevel uttaler deg i kraft av din stilling i Rana kommune. Faglig uenighet omkring interne prosesser bør søkes løst tjenestevei. I ditt tilfelle er du 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.»

På vegne av legen anmodet Den norske legeförening Rana kommune om å trekke tilrettevisningen tilbake i e-post 2. januar 2014. Dette ble avslått av kommunen i brev 24. januar 2014. Legen v/ Legeföreningen klaget deretter i brev 6. februar 2014 saken inn for ombudsmannen. Han viste til at han ikke hadde uttalt seg på vegne av helseseksjonen i kommunen, men som ansatt i kommunens helsetjeneste. Selv om det fremgikk av både leserinnlegget og intervjuet at han var sykehjemslege, mente han at det ut i fra form og innhold ikke var risiko for at leserne ville anta at han forfektet kommunens syn. Uttalelsene innebar etter legens oppfatning ikke brudd på lojalitetsplikten eller kommunens retningslinjer. Dersom det likevel var et brudd på kommunens retningslinjer, mente han at retningslinjene innebar en for stor inngripen i de ansattes yringsfrihet. I klagen ble det også opplyst at en kopi av intervjuet i Rana Blad skulle ha blitt vist frem av rådmannen på storskjerm under et stort ledermøte i kommunen i forbindelse med budsjettprosessen, og holdt frem som «et eksempel på hvordan en ikke skal opptre».

Ombudsmannens undersøkelser

Rana kommune ble i brev 9. april 2014 bedt om å redegjøre for saken. Kommunen ble blant annet bedt om å klargjøre det rettslige grunnlaget for tilrettevisningen, og om å redegjøre nærmere for sitt syn på identifikasjonsfaren mellom legen og kommunen. Videre ble det bedt redegjort for betydningen av at legen var en del av den faglige ledelsen ved sykehjemmet, og hva kommunen mente med at «[f]aglig uenighet omkring interne prosesser bør søkes løst tjenestevei». Kommunen ble også bedt om å kommentere klagerens påstand om at intervjuet var blitt vist frem under et ledermøte som et eksempel på hvordan ansatte ikke skal opptre.

Kommunen svarte i brev 20. mai 2014. Brevet ble oversendt Legeforeningen, som kom med merknader i brev 4. juni 2014. Dette ble kommentert av kommunen i brev 31. juli 2014. Legeforeningen har ikke kommet med ytterligere kommentarer.

Til ombudsmannen har kommunen opplyst at det rettslige grunnlaget for tilrettevisningen var at legen handlet i strid med mediereglementet og rådmannens og omsorgssjefens presisering av dette i instruksen 4. november 2013. Videre fremgår det blant annet av kommunens redegjørelse:

«Legeforeningen har anført at det måtte framstå som åpenbart at Lichtwarck uttalte sin personlige mening om saken. Dette er kommunen uenig i. Til tross for rådmannens presisering av kommunens medieregulering, og det som følger av kommunens etiske regelverk, valgte Bjørn Lichtwarck å uttale seg som sykehjemslege. Han har verken i intervju eller leserinnlegg i Rana Blad presisert at han uttaler seg som privatperson. Slik Rana kommune oppfatter disse uttalelsene, er de framsatt i kraft av Lichtwarck sin stilling som sykehjemslege i Rana kommune.

...Lichtwarck har en sterk posisjon og status som lege i lokalsamfunnet. Kommunen anser derfor at det er nærliggende for offentligheten generelt og Rana blads lesere spesielt å oppfatte Bjørn Lichtwarck sine uttalelser som framsatt i kraft av hans stilling som sykehjemslege og ikke som privatperson. Kommunen vil også bemerke at Lichtwarck under intervjuet i Rana blad lot seg avbilde foran det sykehjemmet hvor han er ansatt, noe som skaper ytterligere grunnlag for identifikasjon. Når han både lar seg intervjuet som sykehjemslege, og skriver under leserinnlegg som sykehjemslege, mener kommunen at det er vanskelig å forstå dette på annen måte enn at han uttaler seg i kraft av sin stilling i Rana kommune.

Rana kommune bestrider ikke at Lichtwarck sine uttalelser kan være legitime eller saklige bidrag i samfunnsdebatten. Kommunen reagerer imidlertid på måten disse uttalelsene er framsatt på. Bjørn Lichtwarck uttaler seg på vegne av kommunen som lege og fagperson. Til tross for at han på møte 11. oktober 2013 fikk opplyst at rådmannen var den som skulle uttale seg på vegne av kommunen, valgte han å fremme sine synspunkter gjennom intervju og leserinnlegg i Rana Blad. Kommunen mener at han i stedet burde ha fremmet disse synspunktene internt og i de fora rådmannen inviterte til.»

Enkelte av kommunens øvrige merknader er gjengitt nedenfor.

Ombudsmannen ser slik på saken

1. Rettslig utgangspunkt

Ytringsfriheten er en av de grunnleggende menneskerettighetene, beskyttet i Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. De to konvensjonene gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven. Ansattes ytringsfrihet er ikke særskilt regulert i

disse bestemmelsene. Det rettslige utgangspunktet er at ansatte har samme vern for sin ytringsfrihet som enhver annen borger.

Rollen som arbeidstaker medfører imidlertid visse særlige begrensninger i egen ytringsfrihet. Det følger av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 at slike begrensninger krever et særskilt rettslig grunnlag. Dette kan være lovfestede begrensninger (for eksempel taushetsplikt), avtaler om taushetsplikt eller den ulovfestede lojalitetsplikten som gjelder i alle arbeidsforhold.

Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har en plikt til å opptre lojalt i forhold til den virksomheten de arbeider i. Dette betyr imidlertid ikke at arbeidsgiveren har adgang til å regulere eller sanksjonere ytringer som ansatte fremsetter på egne vegne, etter sin egen forventning til de ansattes lojalitet. Tilgang til informasjon og en informert offentlig debatt er viktig for et velfungerende demokrati. Ansatte vil kunne ha spesiell kompetanse, innsikt og erfaring knyttet til arbeidsforholdet. Det vil ofte være nettopp i egenskap av å ha førstehånds kjennskap til området, at den ansattes ytringer har betydning i den offentlige debatten. Ansattes ytringsfrihet kan også bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold.

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 annet og tredje ledd 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 skal ivareta arbeidsgiverens interesser. Dette betyr at det er eventuelle begrensninger i ytringsfriheten som må begrunnes. Begrunnelsen må være relevant og tilstrekkelig i den enkelte sak, og begrensningene må være forholdsmessige. Generelt sett skal det mye til før lojalitetshensynet tilsier begrensninger i ytringsfriheten.

Justisdepartementet har i St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100 side 110 gitt uttrykk for at det som et utgangspunkt bare bør være ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgiverens interesser på en unødvendig måte, som må anses som illojale. I noen tilfeller vil heller ikke dette være tilstrekkelig til å begrense den ansattes ytringsfrihet. Dersom hensynene bak ytringsfriheten veier tyngre, vil en ytring fra en ansatt kunne være vernet også når arbeidsgiverens interesser kan bli skadelidende. Avveiningen mellom den ansattes ytringsfrihet på den ene siden og lojalitetsplikten til arbeidsgiveren på den annen, må være konkret. Det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører eller kan påføre virksomheten skade.

Ombudsmannen har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at arbeidsgiveren som utgangspunkt 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 vises til bl.a. SOMB-2006-12 og SOMB-2007-32. 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.

Ytringsfriheten beskytter imidlertid bare retten til å ytre seg på egne vegne. Arbeidsgivere har en nokså vid adgang til å fastsette retningslinjer for hvem som skal uttale seg til media på vegne av virksomheten. Det vises til Justisdepartementets merknad til Grunnloven § 100 annet ledd i St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 184:

«Bestemmelsen gir ingen rett til å uttale seg på vegne av andre. Dersom en ansatt nektes å uttale seg på vegne av sin arbeidsgiver, er dette ikke en innskrenkning i ytringsfriheten etter annet ledd.»

Ombudsmannen har tidligere formulert det slik i årsmeldingen for 2002 side 21 (Somb-2002-1):

«Arbeidsgiver kan for eksempel i betydelig grad bestemme at en ansatt ikke skal ha rett til å uttale seg på vegne av virksomheten, eller at han bare skal kunne uttale seg om bestemte forhold. Uttalelser på institusjonens vegne kan således begrenses til den som er utpekt som pressetalsmann eller talskvinne. Dette følger av arbeidsgivers styringsrett.»

Spørsmålet om hvem en ansatt ytrer seg på vegne av, vil derfor kunne være avgjørende for ytringens rettmessighet.

2. Kommunens interne regelverk – mediereglementet og rådmannens instruks

Kommunen har opplyst at det rettslige grunnlaget for tilrettevisningen er brudd på kommunens mediereglement og den presiseringen rådmannen og omsorgssjefen hadde gitt om dette.

Det er ikke presisert hvilke konkrete bestemmelser i mediereglementet dette gjelder. Ombudsmannen legger til grunn at de relevante bestemmelsene er punkt 6 «Pressekontakt», og punkt 4.0 «Ytringsfrihet». I punkt 6.3 heter det at «Rådmann, informasjonssjef eller den rådmannen bemyndiger uttaler seg til media på vegne av Rana kommune i administrative saker». Av punkt 4.1 fremgår det at «Ansatte har ... plikt til å presisere at det uttaler seg som privatpersoner, men kun om det er nærliggende at misforståelser om dette ellers kunne oppstå».

I omsorgssjefens e-post 4. november 2013 til distriktsledere i omsorgsavdelingen og leder for omsorgskontoret heter det: «Rådmannen har poengtert igjen at det er rådmannen, og kun han, som på vegne av Rana kommune skal uttale seg offentlig om budsjett-/økonomiplan og konsekvensene i de ulike avdelinger. ...».

Som det fremgår ovenfor legger ytringsfriheten som hovedregel ikke begrensninger på arbeidsgivers adgang til å bestemme hvem som skal uttale seg på virksomhetens vegne.

Rana kommunes 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 § 100 mv. Det legges også til grunn at bestemmelsen i mediereglementet punkt 4.1 ikke gir uttrykk for annet enn det som følger av den alminnelige lojalitetsplikten: at en ansatt ikke må ytre seg på arbeidsgivers vegne i strid med arbeidsgivers ønske.

3. Var det rettslig grunnlag for tilrettevisningen 13. desember 2013?

3.1 Det sentrale spørsmålet blir etter dette om Lichtwarck har uttalt seg på vegne av kommunen.

Ved vurderingen av om en ansatt har fremsatt ytringer på egne eller virksomhetens vegne, må det legges avgjørende vekt på hvordan ytringen er egnet til å bli oppfattet. Det beror på en konkret helhetsvurdering. Momenter som vil ha betydning, er blant annet ytringens innhold, sammenhengen den inngår i, billedbruk eller andre forhold ved fremstillingen og hvordan den ansatte presenterer seg selv. Det vil ofte være en fordel om det fremgår klart at ytringen er fremsatt på egne vegne. Ombudsmannen har imidlertid i flere tidligere uttalelser lagt til grunn at det ikke kan oppstilles noe absolutt krav om at en ansatt uttrykkelig må gi uttrykk for at ens synspunkter står for egen regning.

I enkelte tilfeller vil det på grunn av den ansattes stilling eller oppgaver i virksomheten kunne være særlig fare for at vedkommendes ytringer kan tolkes som arbeidsgiverens standpunkt, selv om det presiseres at synspunktene står for arbeidstakerens egen regning, såkalt identifikasjonsfare. Generelt vil identifikasjonsfaren være større jo nærmere ledelsen den ansatte befinner seg. Dette kan imidlertid ikke legges til grunn uten videre. Det må foreligge «konkrete holdepunkter i det enkelte tilfellet før det kan antas å foreligge en reell fare for identifikasjon». Det vises til ombudsmannens uttalelse SOMB-2002-1.

Verken i intervjuet eller leserinnlegget er det uttrykkelig uttalt at Lichtwarcks ytringer kun representerer hans egne synspunkter. I intervjuet er Lichtwarck presentert som «sykehjemslege» og det fremgår at han også er fastlege og rådgivende lege i Demensteamet i Rana. Han har underskrevet leserinnlegget med egen navn, samt «Fastlege og sykehjemslege». Rollen som sykehjemslege, og derved ansatt i kommunen, er derfor fremtredende. Dette understrekes også av innholdet i hans uttalelser, og av bildebruken. Han er i begge oppslagene avbildet på sykehjemmet.

Av innholdet i to de oppslagene fremgår det at Lichtwarck, som lege ved sykehjem og derved også som fagperson, er sterkt kritisk til hvilke følger kommuneadministrasjonens budsjettforslag vil ha for eldreomsorgen. Dette er oppslagenes hovedinnhold, og kommer tydelig til syne allerede i overskriftene. Det fremstår som svært lite sannsynlig at slike innvendinger vil forstås som uttrykk for kommunens syn på egen budsjettprosess. Innholdet i ytringene gir et klart inntrykk av at uttalelsene er Lichtwarcks egne synspunkter, i egenskap av hans erfaring som sykehjemslege og fagperson. Dette selv om det er tatt bilde av ham på sykehjemmet.

Kommunen har påpekt at Lichtwarcks posisjon og status som lege i lokalsamfunnet gjør det nærliggende for offentligheten generelt og Rana blads lesere spesielt å oppfatte hans uttalelser som fremsatt «i kraft av hans stilling som sykehjemslege og ikke som privatperson». Det legges til grunn at kommunen med dette mener at Lichtwarcks stilling

som lege medfører at det er identifikasjonsfare, slik at hans uttalelser kunne tolkes som kommunens egne. Innholdet i ytringene gir ikke grunn til en slik oppfatning, og det er ikke fremkommet andre konkrete holdepunkter for at de aktuelle uttalelsene medfører en slik forvekslingsfare.

Etter en samlet vurdering kan ikke ombudsmannen se at Lichtwarcks ytringer i Rana blad 25. oktober 2013 og 3. desember 2013 er egnet til utad å bli oppfattet som fremsatt på kommunens vegne, eller at det foreligger noen form for indirekte identifikasjon, slik at synspunktene han gir uttrykk for vil bli oppfattet som kommunens egne. Ytringene kan derved ikke anses som brudd på instruksen 4. november 2013 eller mediereglementets bestemmelser om hvem som skal uttale seg på vegne av kommunen.

3.2 Selv om kommunen har oppgitt at tilrettevisningen er ilagt som følge av brudd på regelverket om hvem som skal uttale seg på vegne av kommunen, kan det synes som den den også er begrunnet i brudd på den alminnelige lojalitetsplikten. Kommunen har bl.a. vist til at at Lichtwarck var i en faglig viktig stilling med stor autoritet i omsorgsavdelingen spesielt, og i kommunen generelt, og at arbeidsgiver som følge av dette forventet større grad av lojalitet. Det er også gitt uttrykk for at Lichtwarck burde ha tatt opp sine motforestillinger internt i stedet for å ytre seg offentlig.

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.

Om ledere eller personer i stillinger med stor faglig tyngde opptre illojalt ved å delta i den offentlige debatten med kritiske ytringer om eget arbeid eller fagområde, må vurderes konkret. Lichtwarcks ytringer fremstod som saklige og relevante. Som utgangspunkt bør en sykehjemslege kunne ytre seg offentlig om spørsmål som har stor samfunnsmessig betydning innenfor eget arbeidsområde, også politiske prioriteringer.

Lichtwarck hadde gitt uttrykk for sin mening om konsekvensene av budsjettforslaget i et møte 11. oktober 2013 med avdelingssykepleier, distriktsledere og omsorgssjefen. Han hadde derved tatt saken opp internt. At han ikke tok opp saken gjennom de tillitsvalgte i budsjettsamlingene 23. og 24. september og 18. oktober 2013, slik rådmannen hadde inviterte til, kan ikke alene innebære at ytringene anses illojale. Det er mulig det ville vært en fordel om hans innvendinger hadde fremkommet i disse samlingene, men i en sak som dette fremstår det som tvilsomt hvilken betydning dette ville hatt. Kommunen har også vist til at Lichtwarck kunne fremmet sine synspunkter på et åpent møte 5. november 2013. Det er vanskelig å se at de fremsatte ytringene ville vært mer lojale om de ble uttalt på et åpent møte enn i avisen. Mulighet til å komme med motsvar, ville kommunen uansett hatt.

Det er ikke fremkommet opplysninger om konkrete skadevirkninger som følge av avisoppslagene. Slik saken er opplyst synes det ikke å være grunnlag for å konkludere med at Lichtwarcks ytringer i lokalavisen innebar brudd på lojalitetsplikten. Konklusjonen blir etter dette at det ikke var rettslig grunnlag for tilrettevisningen, og at den innebar brudd på legens yringsfrihet.

5. Presentasjonen på ledersamlingen

Det legges til grunn at intervjuet med Lichtwarck i Rana Blad ble vist frem av rådmannen som en foil under en ledersamling i kommunen 13. november 2013, der temaet var ytringsfrihet og lojalitetsplikt. Kommunen har opplyst at intervjuet ble brukt som «eksempel på ansatte som uttaler seg på vegne av kommunen». Lichtwarck og kommunen er uenige om på hvilken måte rådmannen presenterte eller henviste til intervjuet. Ombudsmannens undersøkelser gir ikke grunnlag for å ta stilling til hva som faktisk ble sagt, eller hvordan oppslaget ble presentert.

På bakgrunn av konklusjonen om at uttalelsene ikke kan anses fremsatt på kommunens vegne, var det uansett ikke grunnlag for å bruke oppslagene på den måten kommunen har redegjort for. Presentasjonen ga uttrykk for at Lichtwarck hadde gått ut over kommunens regelverk uten at det var dekning for dette. Videre ga presentasjonen en for snever beskrivelse av de ansattes ytringsfrihet. Rådmannens budskap var derfor egnet til å begrense de ansattes ytringsfrihet på en uberettiget måte.

6. Avslutning/konklusjon

Ombudsmannen har kommet til at Lichtwarcks ytringer i Rana Blad 25. oktober 2013 og 3. desember 2013 ikke kan anses fremsatt på vegne av Rana kommune, og at ytringene derved ikke er i strid med det interne regelverket kommunen har vist til. Slik saken er opplyst var de heller i strid med den alminnelige lojalitetsplikten. Det er derved ikke grunnlag for tilrettevisningen, og den må anses som en urettmessig begrensning av Lichtwarcks ytringsfrihet. Kommunen bes derfor om å trekke tilrettevisningen tilbake.

Det var som følge av dette heller ikke grunnlag for å trekke frem intervjuet med Lichtwarck i ledersamlingen 13. november 2013 som eksempel på ansatte som uttaler seg på vegne av kommunen. Fremvisningen ga et feilaktig inntrykk av at Lichtwarck hadde handlet i strid med kommunens regelverk, og den var egnet til å begrense ytringsfriheten for de tilstedeværende ansatte på en uberettiget måte. Det bes om at kommunen sørger for at informasjonen som ble gitt på møtet om hvilke ytringer som må anses fremsatt på kommunens vegne, blir korrigeret. Kommunen bør også beklage hendelsen overfor Lichtwarck.

Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om kommunens oppfølging av saken.

Oslo, 25.09.2014



Aage Thor Falkanger