

På disse nye sidene i Tidsskriftet – legelivet – finner du stoff om legers liv. Her er det presentasjon av arbeidssteder, nyhetssaker, nye doktorgrader, nye spesialister, nyansettelser, prisutdelinger og minneord. Alt samlet på ett sted – så du kan følge enda bedre med.



Anne Kjersti Befring.
Foto: Thomas Barstad
Eckhoff

Anne Kjersti Befring (f. 1962) er direktør i Avdeling for jus og arbeidsliv, Den norske legeforening.

«Ansatte kan opplyse om faktiske forhold i virksomheten»

Ytringsfrihet i arbeidsforhold

En leder gir klar beskjed til en lege om at han ikke får lov til å sende en kronikk til lokalavisen for å delta i debatten om utviklingen av helsetjenesten. Lederen truer med at ansettelsesforholdet vil bli revurdert dersom legen ikke lystrer. Har lederen lov til å opptre slik?

For å kunne ta stilling til dette spørsmål må innholdet i kronikken vurderes. Dersom legen har røpet taushetsbelagt informasjon, røpet forretningshemmeligheter eller på annen måte forsøkt å skade arbeidsgiver, kan lederen ha sitt på det tørre. Men et generelt holdepunkt er at det skal mye til før lojalitetsplikten anses overtrådt.

I den aktuelle saken var ikke innholdet av en slik karakter at lederen hadde noe med saken å gjøre. Legen deltok i en samfunnsdebatt med sin fagkompetanse. Det er det ønskelig for alle at leger gjør.

Norge er et demokrati der ytringsfriheten står sterkt. Den er nedfelt i Grunnlovens § 100 og ble i 2004 endret for å tydeliggjøre ønsket om frie ytringer. Grunnlovens regler står over annen lovgivning. Stortinget har ikke myndighet til å vedta lover i strid med Grunnloven – da må Grunnloven endres først, noe som krever vedtak med større flertall og av to ulike storting (det vil si at det må være et valg imellom). Norge har sluttet seg til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som regulerer ytringsfrihet i artikkel 10.

Ytringsfriheten griper inn i ledelsens rett til å styre ansatte. Ledelsen kan velge hvem som skal opptre og uttale seg på vegne av

virksomheten. Men ledelsen kan ikke møte alminnelige ytringer fra ansatte med trusler eller sanksjoner. Ytringsfrihet betyr en rett for ansatte til å ytre seg på arbeidsplassen og for øvrig og til å delta i den alminnelige samfunnsdebatten om ulike politiske spørsmål. Det kan skje ved avisinnlegg, ved deltakelse i panel eller ved deltakelse i debattprogrammer i radio og TV.

Ansatte kan bare ytre seg på egne vegne. De kan ikke oppnevne seg selv som talsperson for virksomheten. Dersom det ikke fremgår klart av sammenhengen ytringene kommer i, må vedkommende ta ansvar for å få frem at det er egne standpunkter som ytres.

Begrensninger i ytringsfriheten krever et særlig grunnlag. Slike grunnlag kan for eksempel være lovgivning, avtaler om taushetsplikt eller de ulovfestede reglene om arbeidstakers lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver.

Taushetsplikten om pasientinformasjon er en begrensning i ytringsfriheten som følger av helsepersonelloven § 21. En lege eller annet helsepersonell kan ikke uttale seg om pasientopplysning med identifikasjon av pasient når denne informasjonen er omfattet av taushetsplikten. Det betyr at dersom plikten er opphevet ved samtykke eller på annen måte, er det ytringsfrihet.

Taushetsplikten til helsepersonell er strengere enn taushetsplikten for ansatte i offentlig forvaltning (forvaltningsloven §§ 13 flg). Det er pålagt helsepersonell en viss aktivitet for å hindre at informasjon spres til uvedkommende.

Men pasienthistorier kan benyttes dersom informasjonen ikke kan tilbakeføres til en pasients identitet. Pasienthistorier med identitet kan brukes hvis pasienten har samtykket til slik bruk av informasjonen (helsepersonelloven § 22).

Spørsmålet blir når lojalitetsplikten er til hinder for slike ytringer. Lojalitetsplikten er en ulovfestet regel som er utviklet gjennom rettspraksis. Spørsmålet om ytringsfrihet i arbeidsforhold har også vært behandlet av Sivilombudsmannen.

Hensynet til demokratiet og sannhets-søking begrunner at ansatte har en vid adgang til å ytre seg, også om forhold som berører arbeidsgiver og selv om ytringene kan skade arbeidsgivers interesser. Det kan innebære kritikk av faktiske forhold ved virksomheten de er ansatt i, og det skiller ikke mellom ytringer av politisk og faglig karakter. Ytringsfriheten vil beskytte ansattes frihet til å delta i politisk virksomhet og til å fremsette politiske ytringer. Og det samme gjelder ytringer i faglige spørsmål og deltakelse i faglige debatter.

Lojalitetsplikten setter noen begrensninger for ytringers karakter. Dersom uttalelsen kan skade virksomhetens interesser, må det være et visst saklighetsnivå for uttalelsen. Av Grunnlovens § 100 følger at innskrenkningen i den ansattes ytringsfrihet må være relevant og saklig i det enkelte tilfelle og ikke gå lenger enn nødvendig. Hensynene bak lojalitetsplikten må i den konkrete vurderingen av om en ytring er lovlig, veies mot hensynene bak ytringsfriheten, noe som innebærer at hensynet til ytringsfriheten vil avgjøre rekkevidden av lojalitetsplikten.

Innen offentlige tjenester er det krav til åpenhet. Ansatte kan opplyse om faktiske forhold i virksomheten. Det kan gis kritiske bemerkninger til hvordan beslutninger påvirker pasienttilbudet og om antatte konsekvenser i fremover i tid. Det kan gis uttalelser om mangel på ansatte og spesialister og om utstyr. Ansatte kan uttrykke uenighet med ledelsen om situasjonen uten at det er brudd med lojalitetsplikten.

Av Sivilombudsmannens uttalelser fremgår det at det er en vid adgang til uttalelser hvis det ikke oppstår en fare for at man oppfattes som virksomhetens talsperson. Formålet bak lojalitetsplikten er hensynet til god drift av virksomheten, altså ikke primært lojalitet til ledelsen. I offentlig sektor gjelder de ansattes lojalitetsplikt overfor den virksomheten de arbeider i, men det er også en generell lojalitetsplikt overfor allmennheten som forvaltningen er satt til å betjene.

I privat sektor gjelder den overfor virksomhetens eiere (aksjonærer), men den kan i særlige tilfeller omfatte andre virksomheter som har nær tilknytning til arbeidsgivers virksomhet, for eksempel andre virksomheter i samme konsern.

I varslingssakene vil vurderingstemaet i hovedsak være om arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgivers legitime interesser med hensyn til måten det varsles på og, dersom det varsles eksternt, om arbeidstaker har tilstrekkelig saklig grunnlag for varslingen.

Lagmannsretten har i flere saker lagt vekt på om ytringer er egnet til å skade. Konklusjonen var at ytringer som bare fører til en bagatellmessig risiko for skade, ikke kan regnes som illojale og at lojalitetskravet øker med større skadeevne. Lojalitetsplikten kan aldri påberopes for å beskytte eller skjule ulovlige, skadelige eller uetiske handlinger.

Ytringene må ha sammenheng med virksomhetens aktiviteter eller formål for å kunne skade arbeidsgivers interesser og dermed være illojale. Det har betydning hva slags virksomhet det dreier seg om. For offentlige tjenester er det krav om innsyn og offentlighet. I offentlige virksomheter er det særlig viktig at flere enn ledere kan uttale seg, og ved bruk av offentlige ressurser har befolkningen krav på åpenhet om hvordan ressursene benyttes.

Ytringsfriheten vil beskytte retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Også i disse tilfellene skal det svært mye til før en ytring kan regnes som illojal og ikke vernet av ytringsfriheten. Allmennheten vil normalt ha en berettiget interesse i å få vite om slike forhold. Befolkningen har interesser i hvordan offentlige ressurser benyttes og i hvordan sykehusene drives og pasienttilbudet utvikles. Stortinget bestemmer hvilke lovkrav som skal stilles til sykehus og hvor mye ressurser som skal benyttes, men er avhengig av informasjon for å kunne ta disse beslutningene. Gjennom stemmeretten bestemmes hvem som velges til Stortinget. De fleste politiske partier har gått til valg på at sykehustilbudet skal styrkes de siste årene. Har det skjedd, og hvilken informasjon har samfunnet om situasjonen?

Med statlig eierskap til sykehus etter 2002 er ytringsfriheten av stor betydning for kunnskap om drift og utvikling av sykehus og for faglig kunnskap. De fleste fagpersoner arbeider i statlige sykehus. Stortinget behøver informasjon som grunnlag for sine beslutninger og for Riksrevisjonens kontroll

med at de følges opp. Fagpersoners vurderinger er nødvendig i mange sammenhenger, også for at allmenne interesser kan ivaretas. Dette er hensyn som går utover ledelsens interesser.

Som eksempel kan det nevnes at kritisk informasjon om hvordan omstillingen av Oslo-sykehusene ble gjennomført og nå fungerer, i all hovedsak kommer fra ansatte og tillitsvalgte, ikke fra ledelse eller eier. Eier og ledelse har en informasjonsplikt overfor Stortinget, som bevilger ressurser og stiller lovkrav til sykehusene. Men informasjonen fra eier var annerledes enn informasjonen fra ansatte. Det gjaldt også effekten på Akershus universitetssykehus når et ekstra pasientgrunnlag på 160 000 personer ble overført dit i 2011. Det at ansatte, og ikke ledere, bidrar til nødvendig åpenhet, er kommentert fra Riksrevisjonen. Riksrevisjonen har ansvaret for å undersøke om Stortingets ressurser benyttes slik det er forutsatt. Dersom det ikke er åpenhet overfor allmennheten og Stortinget, kan det reises spørsmål om hvordan vårt politiske system fungerer og om hvem som bestemmer hvordan sykehustilbudet skal være i landet. Det kan ikke være opp til den enkelte direktør.

Ansatte i flere sykehus har samtidig tatt opp problemer med åpenhet. Det siste året har ansatte tatt opp problemer med for høyt belegg i sykehus og at det planlegges med for få sengeplasser. Ledere har også ytringsfrihet om disse forholdene, men deltar i liten grad i den offentlige debatt.

I de nevnte sammenhenger har aktivitet og informasjon fra ansatte vært avgjørende for offentlig innsyn. Det viser også den faktiske betydningen av ytringsfrihet i arbeidsforhold innen offentlig sektor. De hensynene som begrunner ytringsfriheten og offentlig innsyn, bør brukes av ledere for å bidra til åpenhet.

Innen helsetjenesten er det varslingsplikter som kommer i tillegg til ytringsfrihet, som i helsepersonelloven § 17. Arbeidsgivere har en plikt til å tilrettelegge for slik varsling, jevnfør blant annet helsepersonelloven §16. I arbeidsmiljøloven er det egne varslingsregler og vern mot gjengjeldelse etter varsling i § 2-4 og § 2-5, men det er ingen plikt til varsling. Varsling må ha sitt grunnlag i faktiske forhold. Bestemmelser om varsling begrenser arbeidsgivers styringsrett og gjør det, uavhengig av ytringsfrihet og lojalitetsplikt, rettmessig å gi informasjon slik reglene forutsetter.