

Saksnummer	Utvalg	Møtedato
	Organisasjonsutvalget	09.03.2015

Endringer i arbeidsreglementet - yringsrett, lojalitetsplikt og varsling

Forslag til vedtak

Rådmannens forslag til endringer i arbeidsreglementet hva angår tema yringsfrihet, lojalitetsplikt og varsling vedtas.

Rådmannen gis fullmakt til å korrigere etiske retningslinjer og skriftlig kommunikasjonsstrategi slik at disse blir språklig forenlig med vedtatt arbeidsreglement.

Bystyret orienteres om dette vedtaket.

Innhold

Endringer i arbeidsreglementet	1
- yringsrett, lojalitetsplikt og varsling	1
Forslag til vedtak	1
1. Sammendrag	2
2. Saksopplysninger	2
2.1 Innledning	2
2.2 Bakgrunn	2
2.3 Rettskilder	3
3. Vurderinger	5
3.1 Rettslig utgangspunkt	5
3.2 Gjeldende reglement	6
3.3 Forslag	6
3.4 Arbeidstakersidens uttalelser	7
3.5 Organisasjonsutvalget sak 18/2014	7
3.6 Nærmere om de foreslåtte endringer i regelverket	8
3.7 Avsluttende merknader	11
4. Oppsummering	12
5. Konklusjon og anbefaling	12
Vedlegg	13

1. Sammendrag

Den 25. november 2014 la rådmannen frem forslag til endringer i arbeidsreglementet hva angår følgende tema: ansattes rett til å ytre seg offentlig om kommunens virksomhet, arbeidstakeres lojalitetsplikt og retten til varsling. Saken ble returnert for ny behandling med følgende vedtak:

«Saken utsettes slik at Sivilombudsmannens kommentarer i sak 2014/91 vurderes og sees i sammenheng med ny tekst.»

Rådmannen har etter dette vurdert saken på nytt i lys av ovennevnte uttalelse fra Sivilombudsmannen. Det er rådmannens vurdering at forslag til endringer er i samsvar med gjeldende rett generelt og de uttalelser ombudsmannen har gitt i nevnte sak spesielt.

Rådmannens forslag til endring i arbeidsreglementet fastholdes i det alt vesentlige, med noen justeringer etter drøftinger med arbeidstakersiden.

2. Saksopplysninger

2.1 Innledning

Saksfremlegg til møte 25. november 2014 med forslag til endring i arbeidsreglementet var ikke tilstrekkelig klargjørende hva angår sakens bakgrunn og rådmannens intensjoner. Fra administrasjonens side erkjennes at saken burde vært beskrevet bedre, og at tema burde vært drøftet med arbeidstakersiden før politisk behandling.

Etter drøftinger med hovedtillitsvalgte legger administrasjonen nå frem en mer grundig saksutredning. Utover saksfremlegget vedlegges supplerende dokumentasjon/saksopplysninger.

2.2 Bakgrunn

Høsten 2013 presenterte Avisa Nordland en artikkel der en av kommunens medarbeidere uttalte seg kritisk til deler av kommunens virksomhet. Arbeidstakeren ble etter dette kritisert av arbeidsgiver. I brev av 22. januar 2014 fra Sivilombudsmannen til Bodø kommune refereres det til episoden, og ombudsmannen anmoder om å få tilsendt *«kopi av interne reglementer som kan ha betydning for ansattes ytringsrett»*. Dette som ledd i den undersøkelse av kommunens generelle regulering av ytringsretten som ombudsmannen på eget initiativ iverksatte i anledning ovennevnte sak.

Bodø kommunes arbeidsreglement, etiske retningslinjer og skriftlige kommunikasjonsstrategi ble oversendt til Sivilombudsmannen den 20. mars 2014. Samtidig informerte kommunen ombudet om at kommunen ville revidere de eksisterende reglementer uavhengig av ombudets undersøkelse.

I brev datert 4. april 2014 informerte ombudet om at undersøkelsessaken ble avsluttet med bakgrunn i at Bodø kommune har igangsatt et kvalitetssikringsarbeid hva angår aktuelle reglementer. Ombudet siteres:

«Ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende. Det vil si at ombudsmannen normalt ikke skal behandle en sak før den er endelig avgjort i forvaltningen.»

Ettersom kommunen er i gang med å revidere det relevante regelverket anses det best i samsvar med prinsippet om etterfølgende behandling at ombudsmannen avslutter undersøkelsene i saken.»

Sivilombudsmannen ba samtidig om at kommunen oversender kopi av det reviderte regelverket når dette er endelig vedtatt.

Ettersom ombudet har avsluttet sine undersøkelser vil ikke kommunen få den kvalitetssjekk av eksisterende reglementer slik saken først ble initiert.

Rådmannen la frem forslag til revidert arbeidsreglement for organisasjonsutvalget den 25. november 2014. Saken ble returnert med anmodning om at administrasjonen vurderer forslaget på nytt i lys av Sivilombudsmannens uttalelse i sak 91/2014.

Administrasjonen har gjort en vurdering av sak 91/2014, og har drøftet forslag til endring av arbeidsreglement med arbeidstakersiden (30. januar 2014). Etter dette legges herved frem nytt forslag.

Dette saksfremlegget må ses i sammenheng med utredningen til sak 18/2014 av 25. november 2014.

2.3 Rettskilder

Noen av de rettskilder som er relevant for saken:

Grunnloven § 100

«Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt ... opplysninger, ideer og budskap ... Frimodige ytringer ... er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Den Europeiske Menneskerettskonvensjon art. 10

«Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. ...»

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 19

«1. Enhver skal ha rett til meningsfrihet uten inngrep.

2. Enhver skal ha rett til ytringsfrihet; denne rett omfatter frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, uten hensyn til landegrenser, enten i muntlig, skriftlig eller trykt form, eller ved kunstneriske eller andre uttrykksmidler etter eget valg...»

Ulovfestede regler om arbeidstakers lojalitetsplikt

Det rettslige grunnlaget for lojalitetsplikten er arbeidskontrakten. Arbeidstakers lojalitetsplikt følger av ulovfestede regler nedfelt i rettspraksis og utviklet i juridisk teori.

Høyesterett har fastslått at det gjelder en alminnelig og ulovfestet lojalitets- og troskapsplikt i et ansettelsesforhold, jf. Rt. 1990 s. 607.

I forarbeidene til Grl § 100 St. meld. Nr. 26 (2003-2004) side 108, pkt. 4.11.5 uttales:

"Det må anses som fullt forsvarlig, vurdert opp mot ytringsfrihetens begrunnelser, å holde fast ved at det foreligger et lojalitetsforhold mellom den ansatte og arbeidsgiveren (og andre overordnede i arbeidsforholdet). Som en del av dette lojalitetsforholdet kan inngå at den ansatte ikke offentlig skal fremsette illojale ytringer. Det vil derfor ikke i seg selv være i strid med grunnleggende ytringsfrihetsprinsipper å reagere med negative sanksjoner mot illojale ytringer."

I de samme forarbeider skrives det på side 101, pkt. 4.11.2:

"Vedrørende EMK artikkel 10 følger det av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) at begrensninger i ansattes ytringsfrihet – som sådan – er akseptabelt i forhold til artikkel 10. Hvor omfattende begrensninger som vil bli akseptert, vil bero på om de er nødvendige i et demokratisk samfunn, og vil avhenge av en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Til grunn for denne vurderingen ligger et proporsjonalitetsprinsipp, som innebærer at det må være et rimelig forhold mellom den arbeidsrettslige reaksjonen og bruddet på lojalitetsplikten."

Prinsippet om arbeidstakers troskapsplikt er definert i juridisk litteratur slik:

«...plikt til...å fremme arbeidsgivers interesser...og ...plikt til å avstå fra å tilsidesette arbeidsgivers interesser...» (Borgerud/Due/Nordaas/Næss, 2. opplag, s. 371)

«...ansatte ikke skal ytre seg på en måte som ødelegger eller skader virksomhetens legitime og saklige interesse.» (Stueland/Sønsteli Johansen, Arbeidsmiljøloven Kommentarer og praksis, 1. utgave, s.105).

Øvrig retts- og forvaltningspraksis

Det finnes et omfattende og relevant materiale i retts- og forvaltningspraksis. Administrasjonen vil fremheve følgende tre uttalelser fra Sivilombudsmannen og tre dommer, i tillegg til den uttalelse organisasjonsutvalget selv har trukket frem fra Sivilombudsmannens praksis (91/2014):

SOMB-2014-379
SOMB-2014-91
SOMB-2006-12
SOMB-2007-32
HR Rt-2003-1614
LF-2009-14161
LH-2011-81291

Det vil føre for langt å referere alle sakene her, slik at uttalelsene og dommene legges ved i sin helhet. En oppsummering av ovennevnte saker viser at ethvert tilfelle må vurderes konkret, og at både arbeidstakers rett til å ytre seg og arbeidstakers plikt til å opptre lojalt utgjør to vel etablerte prinsipper i norsk rett.

3. Vurderinger

3.1 Rettslig utgangspunkt

Arbeidstakernes ytringsfrihet dreier seg om frihet til å ytre seg om *egne* meninger og synspunkter i *eget* navn. Gjennom styringsretten har Bodø kommune rett til å bestemme hvilke ytringer som skal fremmes i kommunens navn, og hvem som skal gjøre det.

Friheten til å ytre seg slik man ønsker, er et utslag av den alminnelige handlefrihet. Arbeidstakere har slik alminnelig frihet, og ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet som har et særlig rettskildemessig vern. Ansattes ytringsfrihet er således en del av den alminnelige ytringsfriheten. Det betyr at alle ansatte i Bodø kommune har en grunnleggende rett til å uttale seg om kommunens virksomhet, både positivt og negativt. Dette gjelder også omstridte temaer.

For at noen lovlig skal kunne begrense ytringsfriheten må det finnes et rettslig grunnlag for dette. Lojalitetsplikten i arbeidsforhold er et slikt rettsgrunnlag, men den gir ikke arbeidsgiver generell kompetanse til å regulere ansattes ytringer. Lojalitetsplikten er begrenset til ytringer som påviselig skader arbeidsgivers interesser på en nødvendig måte. I og med at ytringsfriheten er forankret i Grunnlov og EMK, kan det altså ikke utelukkes at det vil være tilfeller hvor ansattes ytringsfrihet vil gå foran lojalitetsplikten, selv om arbeidsgiver interesser vil bli skadelidende.

Generelt skal det mye til før lojalitetshensynet tilsier begrensninger i ytringsfriheten.

Hvor grensen går mellom ansattes ytringsfrihet på den ene side og lojalitetsplikt på den andre vil være gjenstand for en konkret og skjønsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfelle. For å illustrere dette kan nevnes Sivilombudsmannens innledning i sak 91/2014:

«Når lovligheten av en ansatts ytring skal vurderes, må hensynene bak lojalitetsplikten i det konkrete tilfellet veies mot hensynene bak ytringsfriheten, ... 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 begrensninger i ytringsfriheten som må begrunnes. Begrunnelsen må være relevant og tilstrekkelig i den enkelte sak, og begrensningene må være forholdsmessige. Generelt skal det mye til før lojalitetshensynet tilsier begrensninger i ytringsfriheten.

Justisdepartementet har ... gitt uttrykk for at det som et utgangspunkt bare bør være ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgiverens interesser på en nødvendig 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 vurderes konkret. Det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører eller kan påføre virksomheten skade.»

Ombudet angir kjernen i spenningsfeltet mellom retten til å ytre seg og plikten til å forholde seg lojal, som kan oppsummeres slik:

- Arbeidstakers har et stort spillerom for å ytre sine meninger både i form og innhold, dette gjelder også egen arbeidsplass. Det går en grense ved uttalelser som påviselig påfører arbeidsgiver skade på en nødvendig måte.
- Grensen mellom retten til å uttale seg og plikten til å forholde seg lojal må vurderes konkret.
- Arbeidsgiver vil ha bevisbyrden for at ytringene har medført skade i en slik grad at lojalitetsplikten er brutt.

Fra rettspraksis kan nevnes dom fra Frostating lagmannsrett (LF-2009-14161), der en ansatt ble avskjediget etter skriftlig å ha formulert seg på en slik måte at retten konkluderte med at det forelå brudd på arbeidskontrakten. Saken gjaldt konkret en leder ved en helseinstitusjon som i brev form til 20 eksterne personer formulerte kritikk mot driften i følgende ordelag:

«demobilisere,.. totalt uakseptabel rent faglig og etisk, ..usikkerheten som begynner å bre seg blant personalet og pasienter, ..den kollapser som et korthus, ..faglig og etisk uforsvarlig, .. Derav erklæres det med dette unntakstilstand, ... for eksempel tilbakeholdelse og grensesetting av pasienter... i de fall man må velge mellom personellsikkerhet og krav om tilbakeholdelse, vil personellens sikkerhet bli prioritert.»

Et annet eksempel er en dom fra Høyesterett (Rt-2003-1614) der arbeidsgiver fikk medhold i avskjed av ansatt på grunn av arbeidstakers uttalelser. Arbeidstaker hadde i e-post blant annet til en av arbeidsgiverens kunder rettet alvorlige beskyldninger om straffbare forhold, også hos egen ledelse. Fra dommen siteres:

«... ytringsfriheten kan ikke i denne saken etablere noe vern mot reaksjoner fra en arbeidsgiver når ytringene rettet mot ledende medarbeidere om alvorlige straffbare forhold helt savner grunnlag i reelle forhold.»

3.2 Gjeldende reglement

Dagens reglement følger vedlagt. Det er pkt 6 bokstav f) som er gjenstand for revisjon. Denne lyder slik:

6. Pressekontakt

a) ...

f) *Alle ansatte i kommunen har full ytringsfrihet som privatpersoner. Den enkelte har selv et ansvar for å presisere at man uttaler seg som privatperson i saker innenfor Bodø kommunes arbeidsområde. Kritikk som gjelder eget fagområde og egen arbeidsplass skal søkes løst tjenestevei. Ansatte skal opptre lojalt ovenfor politiske og administrative vedtak.*

g) ...

3.3 Forslag

Etter drøftinger med arbeidstakersiden har administrasjonen følgende forslag til endring i reglementet:

1. Ytringsfrihet og lojalitetsplikt

1.1 Ytringsfrihet

Alle ansatte i kommunen har ytringsfrihet.

1.2 Lojalitetsplikt

Arbeidstaker plikter å opptre lojalt overfor Bodø kommune.

Den enkelte arbeidstaker som uttaler seg offentlig har et ansvar for å gjøre det klart om vedkommende uttaler seg på vegne av Bodø kommune eller på egne vegne. Det er ønskelig at arbeidstaker informerer sin leder før vedkommende ytrer seg offentlig om eget faglige ansvarsområde og/eller egen arbeidsplass. Slike offentlige ytringer krever likevel ikke leders godkjenning. Dersom arbeidstaker uttaler seg på vegne av Bodø kommune gjelder de regler som er presisert i pkt 6 bokstav d og e.

2. Varsling

Ved varsling av kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven § 2-4 forventes det at arbeidstaker benytter seg av kommunens interne rutiner for varsling før en eventuell offentlig varsling finner sted.

3.4 Arbeidstakersidens uttalelser

Etter avholdt drøftingsmøte inviterte HR-kontoret Unio, LO, Akademikerne og YS til å uttale seg til et nytt utkast via e-post. HR-kontoret mottok uttalelser fra Unio og LO (vedlagt).

Administrasjonen vil kommentere uttalelsene slik:

Alle ansatte i Bodø kommune har en grunnleggende rett til å uttale seg fritt om kommunens virksomhet. Det er ikke slik at for eksempel en lærer ikke har anledning til å uttale seg om skoledrift og – politikk. Det reglementet slår fast er for det første at ansatte har en lojalitetsplikt som danner en ytre grense for ytringsfriheten. For det andre slår reglementet fast at en ansatt ikke kan uttale seg om slike tema *på vegne av kommunen* uten fullmakt.

Kommunens medarbeidere er den viktigste ressursen i arbeidet med kontinuerlig kvalitetsforbedring. Arbeidsgiver støtter en åpen og informert offentlig debatt hvor ansatte bidrar med sine vurderinger og erfaringer. Samtidig bør arbeidstaker gjøres oppmerksom på at retten til å uttale seg offentlig om kommunens virksomhet er regulert.

For øvrig er intensjonen at ansatte i Bodø kommune, også ledere, skal oppleve at det nye reglementet gir bedre veiledning enn det nåværende med hensyn til hva som er forsvarlig eksponering, eksempelvis i media.

Administrasjonen har ingen kommentar til LO`s uttalelse utover at teksten er litt omarbeidet hva angår informasjon om at arbeidstaker har et ansvar for å avklare sin rolle.

3.5 Organisasjonsutvalget sak 18/2014

Administrasjonen har foretatt den analyse av Sivilombudsmannens uttalelse slik organisasjonsutvalget har bedt om:

3.5.1 Sivilombudsmannen sak 91/2014

Saken gjaldt spørsmålet om kommune X` interne regelverk om ansattes rett til å ytre seg offentlig, var i samsvar med gjeldende rett.

Ombudsmannen fant grunnlag for kritiske merknader til følgende formuleringer i kommunens mediereglement og etiske retningslinjer:

1. *«privatpersoner»*
2. *«Kritikk som gjelder eget fagområde og egen arbeidsplass skal søkes løst tjenestevei»*
3. *«Kommunens ansatte bør unngå å kommentere forhold på egen arbeidsplass i det offentlige rom»*
4. *«Arbeidstaker skal bare påberope seg fakta som er korrekte.»* (gjelder varsling etter aml § 2-4)

Videre var ombudet kritisk til innholdet i følgende e-post fra rådmannen til ledergruppa:

5. «Rådmannen har poengtert igjen at det er rådmannen, og kun han, som på vegne av X kommune skal uttale seg offentlige om budsjett-/økonomiplan og konsekvenser i de ulike avdelinger». Kritikken var basert på hvordan e-posten kunne forstås sett i lys av et konkret forutgående medieoppslag, og må leses i sammenheng med dette.
6. Så var ombudet kritisk til kommunens praksis som gikk ut på at kommunen la vekt på hvilken signaleffekt eller virkning en ytring kunne ha på øvrige medarbeidere.

3.5.2 Sammenligning av sak 91/2014 og administrasjonens forslag

Til 1: Administrasjonen har foreslått å fjerne ordet «privatpersoner» i tråd med ombudets anvisning.

Til 2: Setningen er identisk med Bodø kommunes reglement, og er foreslått fjernet, i tråd med ombudets anvisning.

Til 3: Bodø kommune har ikke i sitt nåværende eller forslag til nytt reglement en tilsvarende tekst.

Til 4: Som over.

Til 5: Et enkeltstående tilfelle for kommune X som ikke har paralleller til Bodø kommune.

Til 6: Som for pkt 3 og 4.

3.5.3 Konklusjon

Det er administrasjonens vurdering at forslag til endringer i reglementet ikke står i misforhold til de uttalelser Sivilombudsmannen har gitt i sak 91/2014.

3.6 Nærmere om de foreslåtte endringer i regelverket

3.6.1 Endringer i setningsoppbygging; sammenhengen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt

Begrepene ytringsfrihet og lojalitetsplikt er etter drøftinger med tillitsvalgte skilt fra hverandre som to selvstendige punkter. Dette av hensyn til arbeidstakersidens betenkeligheter hva angår faren for at ansatte kan forstå lojalitetsplikten som en større begrensning i ytringsfriheten enn den faktisk er.

Det bemerkes dog at Sivilombudsmannen i sak 91/2014 ikke har hatt noen merknader til at X kommune i sitt reglement har behandlet de to punkter i umiddelbar sammenheng:

«Ytringsfrihet er et grunnleggende prinsipp. Som alle andre borgere kan ansatte i X kommune delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne. Kommunens ledelse har rett til å avgjøre hvem som uttaler seg på kommunens vegne. Ansatte har en lojalitetsplikt overfor den virksomheten man arbeider i...»

3.6.2 Om pkt. 1.1 Ytringsfrihet

Ordet «full» er fjernet som referanse til ordet «ytringsfrihet». Dette fordi ordet «full» ikke forekommer i Grunnlovens § 100: «Ytringsfrihet bør finne sted», ei heller i EMK art 10 eller Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Bruk av ordet «full» i denne sammenheng er misvisende i den forstand at dette kan bidra til at leseren forstår ytringsfrihet som noe ubegrenset. Både lov- og avtalefestet taushetsplikt, og den ulovfestede lojalitetsplikten danner konkrete grenser for hvor langt ytringsfriheten strekker seg.

Ordene "som privatpersoner" er fjernet. Dette fordi ordet «privatpersoner» er feilaktig i den forstand at det kan bli forstått slik at det kun er som privatperson en ansatt kan ytre seg fritt. En slik forståelse vil være i strid med ytringsrettens grunnprinsipper, og kan gi inntrykk av en mer begrenset frihet til å uttale seg enn hva som er tilfelle rettslig sett.

3.6.3 Om pkt. 1.2 Lojalitetsplikt første setning

Endringen består for det første i at ordet «skal» er byttet ut med «plikter å» uten at dette innebærer noen form for realitetsendringer. Gjeldende rett er eksemplifisert under pkt 3.1. Lojalitetsplikten er begrenset til ytringer som påviselig skader arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte.

Videre har administrasjonen foreslått å bytte ut ordene «politiske og administrative vedtak» med «Bodø kommune». Dagens formulering kan gi inntrykk av at det bare er vedtak som er/kan være gjenstand for arbeidstakers lojalitet. Det er ikke i samsvar med gjeldende rett. Som vist over er det arbeidsgiver som er gjenstand for den ansattes lojalitet.

3.6.4 Om pkt. 1.2 Lojalitetsplikt andre setning

Gjeldende reglement lyder slik: "...ansvar for å presisere at man uttaler seg som privatperson i saker innenfor Bodø kommunes arbeidsområde".

Dette er foreslått endret til følgende formulering: "Den enkelte ansatte som uttaler seg offentlig har et ansvar for å gjøre det klart om vedkommende uttaler seg på vegne av Bodø kommune eller på egne vegne." Arbeidsgiver har rett til å regulere både hva som skal sies, og hvem som skal si det, når det er Bodø kommune som sådan som uttaler seg. Ansatt som ytrer seg offentlig om det fagområdet de arbeider med har stor frihet til å gjøre det, men de må gjør det tydelig for omverden om at de ytrer seg på egne vegne, og ikke på vegne av Bodø kommune.

Sivilombudsmannen har vist til at begrepet «privatperson» i denne sammenheng er uheldig, da det feilaktig kan gi inntrykk av at ansatte ikke kan uttale seg som *fagpersoner*. Omformuleringen er ment å gjenspeile dette.

3.6.5 Om pkt. 1.2 Lojalitetsplikt tredje setning

Dagens reglement har her følgende ordlyd: «Kritikk som gjelder eget fagområde og egen arbeidsplass skal søkes løst tjenestevei. Den kan leses som et uttrykk for at den ansatte ikke kan rette kritikk mot kommunens virksomhet offentlig. En slik forståelse har formodningen mot seg fordi det i så fall vil være i strid med gjeldende rett. Muligheten for misforståelse bør uansett fjernes i tråd med administrasjonens nye forslag.

Administrasjonen har følgende forslag til ny setning: «*Det er ønskelig at ansatte informerer sin leder før vedkommende ytrer seg offentlig om eget faglige ansvarsområde og/eller egen arbeidsplass.*»

Forslaget er et uttrykk for kommunens ønske om å være i dialog med sine medarbeidere om forhold arbeidstaker er kritisk til. Formuleringen gjør de ansatte oppmerksom på dette. De ansatte kan fritt delta i den offentlige debatt uten å ta dette opp med ledelsen, men forslaget oppfordrer til å søke samarbeid med arbeidsgiver i sakens anledning. Intensjonen er å legge til rette for å unngå den unødige støy som av ulike grunner og fra forskjellig hold kan følge i kjølvannet av arbeidsgivers manglende medvirkning ved og/eller kunnskap om kommende negativ offentlig eksponering av vanskelige saker.

Administrasjonens forslag er ment som en moderat anmodning om å gi arbeidsgiver en mulighet til å forberede seg til den offentlige debatten, et incitament til å gripe fatt i det endringspotensiale kritikk innebærer og anledning til å initiere dialog med arbeidstakersiden om saken. Her vil ikke bare arbeidstaker selv, men også de tillitsvalgte være en ressurs.

Følgende uttalelse fra Sivilombudsmannens i sak 91/2014 har relevans her:

«Når det skal vurderes om en kritisk ytring som er fremsatt offentlig innebærer brudd på lojalitetsplikten, vil det kunne ha betydning om den ansatte først har forsøkt å finne en løsning ved å fremme kritikken internt i virksomheten. Det er imidlertid ikke forenlig med Grunnloven § 100 å oppstille et alminnelig ubetinget krav om intern varslings/bruk av tjenestevei før en ansatt uttaler seg om sine private synspunkter til media.»

3.6.6 Om pkt 1.2 Lojalitetsplikt fjerde setning

Følgende setning er ny: "*Slike offentlige ytringer krever likevel ikke leders godkjenning*". Setningen presiserer at arbeidstaker uansett står fritt til å uttale seg offentlig uten å være i dialog med arbeidsgiver i den anledning.

3.6.7 Om pkt. 1.2 Lojalitetsplikt femte setning

Fra administrasjonens side anses det som tilstrekkelig å gjøre oppmerksom på at det finnes regler for pressekontakt.

Henvisningen til punkt 6 bokstav d) og e) er en følge av at punktet om ytringsfrihet ikke lengre vil være et underpunkt til nåværende arbeidsreglement pkt. 6 om pressekontakt. Hele dagens pkt 6 f) foreslås tatt ut av punkt 6 og endres til et eget hovedpunkt om ytringsfrihet og lojalitetsplikt.

3.6.8 Om varslings

Arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelse (§ 2-4) har betydning for ytringsfrihet og lojalitetsplikt. Ytringsretten regulerer primært arbeidstakers rett til å si sin mening, og lojalitetsplikten regulerer arbeidstakers plikt til å støtte opp om arbeidsgivers *legitime* interesser. Varslingsbestemmelsen er en rettighet for arbeidstaker til å si ifra ved mistanke om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Med «kritikkverdige» menes ikke omstendigheter som det etter arbeidstakers subjektive oppfatning er grunn til å kritisere, men forhold som objektivt sett er uforsvarlig ut fra almene normer. Bestemmelsen er både et ekstra vern for ansatte, og en viktig sikkerhetsventil for arbeidsgiver hva angår muligheten til å avdekke uakseptable og objektivt sett uønskede forhold i egen virksomhet. Klassiske eksempler på saker som varsles er mistanke om korrupsjon, utroskap og brudd på sikkerhetsinstruks (dette jfr media, og ikke gjeldende for Bodø kommune).

Når det gjelder varslingssaker har arbeidsgiver en noe større anledning til å kreve at saken bør søkes løst internt før arbeidstaker eksponerer sin mistanke offentlig. Dette reguleres gjennom egne regler for varsling internt i Bodø kommune.

Sitat fra forarbeidene til loven (Ot.prp.nr.84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) s. 51):

«Begrepet kritikkverdige forhold gjelder for det første opplysninger om kriminelle (dvs. straffesaksjonnerte) forhold og mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud. Det samme gjelder brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. Her bør det imidlertid være tale om rutiner som er tydelig uttalte og som er nedfelt i skriftlige dokumenter som er gjort kjent for ansatte og ledelse. I tillegg omfattes alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av at forholdene normalt bør ha en viss allmenn interesse for arbeidstaker kan gå ut med dem. Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes dermed ikke av bestemmelsen.

Ytringer om spørsmål som gjelder arbeidsplassen og som etter dette ikke regnes som varsling, omfattes uansett av vernet etter Grunnloven § 100...

... Kravet til forsvarlig framgangsmåte vil variere etter hvem arbeidstaker varsler til, dvs. om arbeidstaker tar opp forholdene internt, om arbeidstaker varsler tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter eller om arbeidstaker går til media.

Intern varsling vil for alle praktiske tilfeller være rettmessig etter denne bestemmelsen.»

3.7 Avsluttende merknader

Saksfremlegg og vedlagt dokumentasjon viser at friheten til å delta i den offentlige debatten strekker seg langt, men også at lojalitetsplikten danner en grense for ytringsfriheten.

Et internt reglement kan ikke detaljert regulere alle aspekter knyttet til ytringsfrihet/lojalitetsplikt. Konkrete grensedragning lar seg vanskelig angi i reglements form, jfr ombudsmannens uttalelse i sak 91/2014 (pkt 5. Avslutning - vår understrekning):

«... Hvorvidt en ytring er illojal på en slik måte at den er ulovlig, beror på en sammensatt, skjønnsmessig vurdering, som vil kunne gi ulikt resultat i forskjellige situasjoner. Blant annet vil vurderingen kunne falle ulikt ut for ansatte på forskjellige stillingsnivåer. Dette medfører at det kan være vanskelig å gi klare, generelle retningslinjer for grensene for hva ansatte kan ytre seg om. Offentlige arbeidsgivere må bestrebe seg på å være presise og forsiktige ved utarbeidelsen av slikt regelverk.....»

Forslag til nytt reglementet gir etter administrasjonens vurdering en bedre informasjon og er en mer korrekt gjengivelse av gjeldende rett enn det som er tilfelle for dagens reglement. Ordlyden åpner samtidig for intern dialog og samarbeid parallelt med offentlig debatt.

Til saken opplyses at reglementene skal legges frem for Sivilombudsmannen etter dennes anmodning i brev av 4. april 2014. Dette innebærer en uhildet kvalitetssikring av kommunens arbeid, for det tilfelle at besluttede organ skulle være i tvil om forslaget legitimitet.

4. Oppsummering

Følgende er til behandling:

Dagens reglement, pkt 6 Pressekontakt, f)	Forslag til nytt punkt
<i>f) Alle ansatte i kommunen har full ytringsfrihet som privatpersoner. Den enkelte har selv et ansvar for å presisere at man uttaler seg som privatperson i saker innenfor Bodø kommunes arbeidsområde. Kritikkk som gjelder eget fagområde og egen arbeidsplass skal søkes løst tjenestevei. Ansatte skal opptre lojalt ovenfor politiske og administrative vedtak.</i>	<p>1. Ytringsfrihet og lojalitetsplikt</p> <p>1.1 Ytringsfrihet <i>Alle ansatte i kommunen har ytringsfrihet.</i></p> <p>1.2 Lojalitetsplikt <i>Arbeidstaker plikter å opptre lojalt overfor Bodø kommune.</i></p> <p><i>Den enkelte arbeidstaker som uttaler seg offentlig har et ansvar for å gjøre det klart om vedkommende uttaler seg på vegne av Bodø kommune eller på egne vegne. Det er ønskelig at arbeidstaker informerer sin leder før vedkommende ytrer seg offentlig om eget faglige ansvarsområde og/eller egen arbeidsplass. Slike offentlige ytringer krever likevel ikke leders godkjenning. Dersom arbeidstaker uttaler seg på vegne av Bodø kommune gjelder de regler som er presisert i pkt 6 bokstav d og e.</i></p> <p>2. Varsling <i>Ved varsling av kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven § 2-4 forventes det at arbeidstaker benytter seg av kommunens interne rutiner for varsling før en eventuell offentlig varsling finner sted.</i></p>

5. Konklusjon og anbefaling

De foreslåtte formuleringer i arbeidsreglementet

- synliggjør gjeldende rett,
- gir god informasjon til ledere og øvrige medarbeidere om ytringsfrihet og troskapsplikt i arbeidsforholdet,
- gir god veiledning til arbeidstaker med hensyn til ønsket saksgang,
- fjerner den tvil som kan leses ut av dagens reglement, og
- avviker ikke i for stor grad fra eksisterende reglement

Reglementet vil gi det nødvendige handlingsrom for arbeidstaker og samtidig danne et godt grunnlag for konstruktiv samhandling mellom leder og ansatt slik at den av partene som ønsker det på et så tidlig tidspunkt som mulig kan ta et initiativ til internt endringsskapende arbeid i anledning arbeidstakers offentlige kritikk av kommunens virksomhet.

Administrasjonen anbefaler at arbeidsreglementet endres i samsvar med rådmannens forslag.

Rolf Kåre Jensen
Rådmann

Per Gunnar Pedersen
HR-sjef

Saksbehandlere:
Marianne Bjørklund
Arne Myrland

Vedlegg

1. Gjeldende arbeidsreglement.
2. Juridisk utvalg:
 - 4 uttalelser fra Sivilombudsmannen, herunder sak 2014/91
 - 1 Høyesterettsdom (Rt-2003-1614)
 - 2 Lagmannsrettsdommer (LH-2011-81291 og LF-2009-14161)
3. Adm forslag I av 25. november 2014.
4. Utskrift av e-post med vedlegg, datert 6. februar 2015 til hovedsammenslutningene, med invitasjon til uttalelse.
5. Referat fra drøftingsmøte av 30. januar 2015.
6. Forslag til endring i arbeidsreglementet fra HR-kontoret 30.januar 2015
7. Adm utkast II av 6. februar 2015.
8. Utskrift av e-post datert 11. februar 2015 med Fagforbundets uttalelse.
9. Utskrift av e-post datert 11. og 12. februar 2015 med Fagforbundets uttalelser.
10. Utskrift av e-post datert 6. februar 2015 med Utdanningsforbundets uttalelse.
11. Utskrift av Lillesand kommunes reglement for åpenhet, innsyn og informasjon.

12. Brev av 22. januar 2014 fra Sivilombudsmannen til Bodø kommune.
13. Brev av 20. mars 2014 fra Bodø kommune til Sivilombudsmannen.
14. Brev av 4. april 2014 fra Sivilombudsmannen til Bodø kommune.
15. Brev av 19. desember 2014 fra Bodø kommune til Sivilombudsmannen.
16. Saksfremlegg for organisasjonsutvalget av 25. november 2014
17. Vedtak i sak 2014/18 for organisasjonsutvalget av 25. november 2014.

<Vennligst ikke slett noe etter denne linjen>