

Bernt svarer: – En tilsatt i kommunen må tåle ubehagelig oppmerksomhet og kritikk for tjenestefeil

Kan saksbehandlere i kommunen kreve at det blir satt i gang varslingssak etter reglene i arbeidsmiljøloven hvis de får krenkende karakteristikk fra politikerne?

Professor emeritus Jan Fridthjof Bernt svarer på juridiske spørsmål fra Kommune-Norge. Foto: Magnus Knutsen Bjørke

SPØRSMÅL: Jeg synes vi stadig oftere leser eller hører om konflikter mellom tilsatte i kommuneadministrasjonen og folkevalgte i kommunen, typisk der folkevalgte kommer med svært skarp kritikk og noen ganger sterkt krenkende karakteristikk av kommunedirektøren eller andre navngitte enkeltpersoner i administrasjonen.

Dette kan oppleves som svært belastende for arbeidsmiljøet for dem det gjelder.

Kan tilsatte saksbehandlere i kommunen kreve at det blir satt i gang varslingssak om dette etter reglene i arbeidsmiljøloven?

SVAR: Reglene i arbeidsmiljøloven om varsling har som grunnleggende målsetting å gjøre det mulig for arbeidstakere å sette fram kritikk mot forhold på sin arbeidsplass, uten å bli utsatt for gjengjeldelse på grunn av dette, se [§ 2 A- 1, nr. 1](#): «Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet uten å bli påført ulike former for negative reaksjoner»

I bestemmelsens nr. 2 er det så gitt eksempler på hva som kan være kritikkverdige forhold, blant annet «forhold som kan innebære uforsvarlig arbeidsmiljø». Spørsmål blir da for det første om slik urimelig kritikk eller ubehagelig omtale av tilsatte kan skape et «uforsvarlig arbeidsmiljø», dernest hva kommunen som arbeidsgiver kan eller har plikt til å gjøre for å beskytte tilsatte som blir utsatt for dette, og hvordan dette kan skje.

(i) Utgangspunktet: De folkevalgtes ytringsfrihet

I [Grunnloven § 100](#) fastslås at «Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver».

Begrensninger av denne ytringsfriheten kan bare gjøres ved «klart definerte grenser [...] der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser».

Med dette utgangspunktet er det klart at tilsatte i kommunen som alminnelig regel må finne seg i bli kritisert både for hva de gjør og for hva de ikke gjør. Kritikk av hvordan tilsatte i offentlig forvaltning opptre eller utfører sine tjenester, er en del av den demokratiske kontrollen med offentlig forvaltning.

Opplysninger om slike feil kan som alminnelig regel ikke underlegges taushetsplikt. Bestemmelsene om i taushetsplikt i forvaltningsloven er gitt for å beskytte borgerne som privatpersoner, ikke forvaltningen. En tilsatt i kommunen må tåle ubehagelig oppmerksomhet og kritikk for tjenestefeil, både påstander om svikt i utførelsen av pleie- eller omsorgstjenester og brudd på regler om veiledningsplikt, og på krav til god forvaltningsskikk, herunder om hensynsfull og hjelpsom opptreden i møte med borgerne.

(ii) Varsling etter arbeidsmiljøloven mot urimelig kritikk og krenkende omtale fra folkevalgte?

Krenkende utsagn og urimelige kritiske utspill kan være en stor belastning for den de er rettet mot, og dermed også for den tilsattes arbeidsmiljø. Det kan være rimelig og

fornuftig at den som blir utsatt for dette, sier fra til sin arbeidsgiver, kommunen, om slike forhold. Men en slik melding vil ikke i seg selv være «varsling» etter arbeidsmiljøloven. Reglene i denne loven om varsling gjelder bare rett til å melde fra om «kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet», og må altså dreie seg om forhold eller handlinger som arbeidsgiver kan holdes ansvarlig for.

Ansvar for å ivareta funksjonen som arbeidsgiver ligger etter [kommuneloven § 13–1](#) hos kommunedirektøren, «innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir».

Men dette omfatter ikke belastninger som skyldes forhold som verken kommunedirektøren eller kommunestyret har rådighet over eller kontroll med. Den enkelte folkevalgte opptre ikke på vegne av kommunen, og er ikke «arbeidsgiver» etter loven. Kommunedirektøren og kommunestyret kan ikke holdes ansvarlig for hva folkevalgte gjør eller sier på egen hånd. Kritikkk mot slike utsagn er dermed ikke «varsling» etter arbeidsmiljøloven, og går ikke inn under de særlige reglene i denne loven om slike klager.

(iii) Plikt for kommunedirektøren til å reagere overfor urimelig kritikk eller opptreden overfor tilsatte?

Kommunedirektøren kan altså ikke forby kritiske utsagn fra folkevalgte eller sette grenser som kan sies i offentlig debatt eller i andre sammenhenger om kommunalt tilsatte. Men som øverste leder for administrasjonen har kommunedirektøren et ansvar for å beskytte arbeidsmiljøet for sine underordnede, også mot urimelige belastninger ved uriktig eller klart urimelig kritikk mot hvordan de utfører sine arbeidsoppgaver.

For det første kan det være nødvendig å imøtegå direkte uriktige påstander i kritikken, om saksforholdet eller saksbehandlingen. Dermed vil det ofte være nødvendig å peke på at den tilsatte bare har fulgt gjeldende lov eller forskrift, eller har handlet i overensstemmelse med instruks fra overordnet ledelse eller fast praksis. En god leder skal ha omsorg for sine underordnede, og ansvaret stopper først på toppen. Hvis kommunedirektøren svikter her, kan det tenkes at den tilsatte sender varsel til kommunen om manglende vilje til å beskytte arbeidsmiljøet for de tilsatte. I så fall har vi en varslingssak etter arbeidsmiljøloven, men nå med kommunedirektørens passivitet som tema. Særlig praktisk er dette likevel ikke.

(iv) Ordførerens og kommunestyrets rolle ved varsel mot kommunedirektøren

Som leder for den samlede kommuneadministrasjon etter kommuneloven § 13–1 er kommunedirektøren adressat for behandlingen av varsler etter arbeidsmiljøloven § 2 A-2 nr. 1. Kommunedirektøren skal etter lovens [§ 2A-3 nr. 1](#) «sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt»

Men hvis varselet angår kommunedirektøren selv eller saksforhold hen er personlig ansvarlig for, vil direktøren være inhabil ved behandlingen av varslingssaken.

Kommunedirektøren vil etter [forvaltningsloven § 6](#) første avsnitt være «ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse» i saken», og i tredje avsnitt er det også fastsatt at «Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann.»

I en slik situasjon må avgjørelse om hvordan man skal forholde seg til en slik varsling treffes av kommunestyret selv eller noen kommunestyret har delegert dette til. Dette kan være formannskapet eller annet folkevalgt organ som et administrasjonsutvalg eller lignende, men det klart mest praktiske vil være at slik fullmakt – i den enkelte sak eller generelt – gis til ordføreren ved vedtak etter bestemmelsen i [kommuneloven](#)

[§ 6](#) fjerde avsnitt om at kommunestyret «kan selv gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning».

Det vil da være opp til ordføreren å vurdere varslet og eventuelt gå videre med saken til kommunestyret om hen mener det er grunn til det, eventuelt etter å ha innhentet en nærmere saksutredning fra en uavhengig faglig kompetent person om det aktuelle saksforholdet.

(v) Varslingsreglene – et vern for ytringsfrihet for tilsatte mot egen ledelse, ikke en ankeinstans i alle konfliktsituasjoner

Utgangspunktet for varslingsreglene i arbeidsmiljøloven er ønsket om å sikre arbeidstakeres rett til å fremsette kritikk mot forholdene ved egen arbeidsplass. Varslingsreglenes kjerne er vernet av arbeidstakeren mot negative reaksjoner mot slike ytringer. Hva som sies og gjøres av andre, er ikke tema her. Urimelig kritikk og reaksjoner mot kommunalt tilsatte fra andre enn egen ledelse kan bare møtes med fakta og argumenter, ikke med forbud eller sanksjoner. Dette gjelder også ytringer fra folkevalgte.

Her som ellers bør vi som velgere stille strenge krav saklighet og etterrettelighet i den offentlige debatt. Men forsøk på pakke dette inn i reglene om varslings i arbeidsmiljøloven, er en avsporing, og kan også tenkes brukt som middel for politisk eller administrativ ledelse på å begrense kritikk fra mindretallet.

Varsling er bare et rettslig regulert virkemiddel der det oppstår konflikter internt i kommuneadministrasjonen. Slike varsler må behandles på en ryddig og formelt korrekt måte, men hva dette innebærer i praksis, må vurderes fra sak til sak.

Verken arbeidsmiljøloven eller kommuneloven stiller krav om omfattende gransking og eksterne undersøkelser i alle varslingsaker. Det er kommunedirektørens – eventuelt ordførers – ansvar å ta stilling til hva som trenger en mer omfattende utredning og oppfølging, og hva som er tilstrekkelig.

Dette er vurderinger som kan overprøves i kontrollutvalget i innstilling til kommunestyret, og ved søksmål til domstolene. For mye og komplisert saksbehandling vil kunne være ikke bare en belastning for det kommunale styringsapparatet, meg også for en varsler, som blir stående som en hovedaktør i en langt mer krevende sak enn hen hadde tenkt seg. Unødig omfattende og krevende prosesser for behandling av alle former for varslingsaker fungerer i dag etter alt å dømme som vesentlig avskrekking for kommunalt tilsatte som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold.