



Ytringsmot og ytringsplikt i byråkratiet

Taler

Kåre Willoch

Dato

7 november 2000

Omstendigheter

Foredrag på Kulturdepartementets etatlederkonferanse

- 1 Idéhistorikeren Guttorm Fløistad har minnet oss om "Historie * er en uløselig del av * det samfunn vi tilhører". Det må også gjelde det viktige samfunnsspørsmål som ytringsfriheten i byråkratiet er. Jeg begynner derfor hos fedrene på Eidsvoll. De viste dyp forståelse for betydningen av fri debatt, først
- 5 og fremst som en uunnværlig beskyttelse av friheten, men også som en forutsetning for god politikk i det hele. Og de så risikoen for at debatten kan bli for begrenset hvis sakkyndige lar være å si fra, fordi de frykter at åpenhet kan skade deres karriere eller økonomi. Derfor ville de hindre at regjeringen kunne motvirke frimodige ytringer ved negativ behandling av kritikere.

10

Men i de tider var det ikke så mange som fikk nok informasjon til solid bakgrunn for egne meninger. Næringslivet - som ofte har vært en liberal motvekt mot maktkonsentrasjon i staten - var svakt. Dessuten vil jo mange av næringslivets ledere bli politisk passive, bare deres egne økonomiske interesser

15 blir støttet. De intellektuelle spilte en rolle, men var sørgelig få. Derfor var det viktig at også embetsmennene ville føle seg frie til å delta i samfunnsdebatten. Grunnlovens fedre så embetsstandens uavhengighet som et vilkår for kloke politiske beslutninger.

- 20 Med sikte på dette foreslo "Konstitutionskomiteen" i Riksforsamlingen på Eidsvoll at Grunnloven skulle gi Kongen rett til å avskjedige embetsmenn innenfor enkelte mindre og klart avgrensede grupper, med den underforståtte forutsetning at andre embetsmenn ikke skulle kunne avskjediges selvom Kongen skulle bli misfornøyd - for eksempel på grunn av deres synspunkter.
- 25 Men den kommende konge, Christian Frederik, syntes denne innskrenkning i hans makt over embetsverket gikk for langt. Derfor skrev han til komiteen; "Hvorfore skulle disse høgere Embæds mænd udelukkende kunne afskediges

uden foregaaende Dom; jeg meener det gielder for alle Embedsmænd som han
30 beskikker - Dommere maaske undtagne ..." Resultatet ble det motsatte av
Christian Frederiks ønsker, nemlig at Grunnlovens fedre gjorde beskyttelsen av
embetsmennene sterkere enn efter komiteens første utkast. Derved fikk
Grunnlovens § 22 det innhold den har fremdeles, nemlig at bare
departementsembetsmenn og enkelte andre toppembetsmenn og kan
35 avskjediges, mens "Andre Embedsmænd kunne ikkun suspenderes af Kongen,
og skulle da strax tiltales for Domstolene, men de maa ei, uden efter Dom,
afsættes, ei heller, mod deres Vilje, forflyttes." Skarpe tunger har antydnet at dette
var "fagforeningspolitikk" fra embetsmennene i Riksforsamlingen. Men om
motivene kan ha vært flere, var dette i alle fall en vel overveiet regel til beskyttelse
40 av embetsverkets ytringsfrihet.

I 1970-årene gjorde Arbeiderpartiet forsøk på å få bort dette særlige
oppsigelsesvern for embetsmenn, utfra den oppfatning at slikt vern skulle sikres
av fagforeningene og den alminnelige lovgivning. Dette ble stanset av de
45 konservative. Begrunnelsen var som den opprinnelige, nemlig behovet for at
embetsmenn kan uttale seg uten risiko for sin stilling. Dermed har man
indirekte beskyttet ytringsfriheten også for de embetsmenn som er unntatt fra
oppsigelsesvernet i Grunnloven. Derimot er regelens betydning blitt
undergravet ved at en stadig mindre andel av statens ansatte gis status som
50 embetsmenn.

Dette innebærer ikke noen uenighet om embetsmennenes plikt til å være lojale.
Det er også verd å understreke, slik som det ble gjort allerede i 1814 - at det må
gjelde særlige normer for embetsmenn i departementene. Men hva betyr
55 egentlig embetsmennenes lojalitetsplikt? En fremtredende upolitisk
embetsmann, som selv hadde vært politisk embetsmann, svarte engang at "å
være lojal betyr ikke å skape uleilighet for statsråden.". Hvis dette bare sikter til å
hindre uleilighet utad, kan det, med visse forbehold, være en retningslinje for
statsrådets medarbeidere i departementet, som også er hennes eller hans
60 sekretariat. Det ville skape uholdbare forhold for departementenes politiske
ledere hvis de hele tiden måtte være forberedt på offentlig debatt med sine
nærmeste medarbeidere. Lederne kan heller ikke få den nødvendige tillit til det
materiale de mottar som grunnlag for sine beslutninger, hvis det kommer fra
medarbeidere som har egne politiske mål. Og de må i fortrolighet kunne "lufte"
65 tanker internt, for å innhente motforestillinger fra sakkyndige, uten at forlatte
dårlige ideer kommer ut. Politisk ledelse har riktignok ikke krav på at den

permanente stab støtter deres partipolitikk, tvert imot. Den permanente stab skal i prinsippet kunne føle samme lojalitet overfor en hvilken som helst politisk ledelse, og bør derfor ikke bli egentlige politiske medarbeidere for noen. Men den politiske ledelse må oppleve en viss fortrolighet for å kunne mestre sine viktige oppgaver.

Ut fra denne oppfatning av embetsmenns lojalitetsplikt må jeg si meg enig i at ekspedisjonssjef Hans B. Skaset gikk over streken ved sine uttalelser nylig om forholdet mellom staten og idretten. Dette sikter ikke til hans kritikk av enkelte forhold innen idrettsindustrien, men hans varsel om et mulig politisk tiltak fra departementets side, som han ikke hadde noen fullmakt til å true med. Men avskjed virker som en overdreven konsekvens. Det kan forøvrig bidra til å forstå ekspedisjonssjefens uttalelser, men ikke gi tilstrekkelig unnskyldning for dem, at idrettspresidenten samtidig viste skadelig forvirring om det samme forhold, ved å opptre som om statsråden har noe med å uttale tillit eller mistillit til en tillitsvalgt i idrettsbevegelsen.

Så over til situasjonen for embetsmenn utenfor departementene. For dem ville retningslinjen "ikke å skape uleilighet for statsråden" være en oppskrift på servilitet, ikke lojalitet. Den ville gi en altfor sterk begrensning av plikten til å medvirke til at allmennheten blir best mulig kjent med utfordringer og problemer i statsforvaltningen.

Meningsløsheten i en slik definisjon er klar når embetsmenn blir bedt av myndighetene om å uttale seg om aktuelle spørsmål, ved såkalt "høring". Da må de si hva de mener uansett om statsråden vil like det eller ikke. Skaden ved servilitet i stedet for lojalitet ville kanskje bli størst på områder der embetsmenn er pålagt å beskytte enkeltmenneskers interesser mot urimelige politiske vedtak, eller for eksempel å beskytte miljøet. Hvordan skulle det gå dersom embetsmenn i slik stilling - av hensyn til statsråden - skulle unnlate å reagere mot statlige planer eller miljøskadelig virksomhet som staten forøvrig er positivt interessert i?

Skulle for eksempel Stein Lier Hansen som sjef for Direktoratet for naturforvaltning, la være å si sin oppriktige mening om bygging av gasskraftverk? Eller skulle fylkesmann Tora Aasland unnlate å fremføre sine faglige argumenter mot å la de påtenkte gasskraftverkene kjøpe seg fri fra utslippsreduksjoner av Co2 og nitrogen? Eller skulle SFT-direktør Håvard

Holm unnlate å peke på at regjeringen har foreslått nedsettelse av avgifter på bensin og diesel som vil øke forbruket og dermed utslippene av klimaødeleggende gasser, uten å ha utredet konsekvensene? Alle disse ytringer gikk mot regjeringens syn, men det var likefullt ytringsplikt å komme med dem. I et demokrati har hele folket krav på å få sakene best mulig opplyst, i full offentlighet. Og når så meget av ekspertisen er ansatt i staten, og man i mange debatter opplever at meget av den øvrige ekspertise arbeider i bedrifter som er parter i saken, har de ansvarlige for faglige vurderinger i frittstående statsorganer ikke bare rett, men plikt til å si fra.

Skaden ved utilstrekkelig ytringsfrimodighet fra embetsverket utenfor departementene kan bli stor også på en rekke andre områder. Det er vel nå enighet om at det var feil at Luftfartsverket ikke sendte sin ferdigskrevne advarsel til Samferdselsdepartementet mot den utilfredsstillende saksbehandling av stedsvalget for den nye hovedflyplassen for Østlandsområdet. Et slikt brev kunne utvilsomt ha skapt "uleilighet for statsråden", men det kunne også ha ført til enorme samfunnsmessige besparelser.

Et annet saksområde som belyser behovet for frimodighet fra embetsverkets side er forsvarspolitikken. Det ville være ytterst uheldig om offiserer skulle føle at de ikke bør ytre annet enn autoriserte meninger om militære spørsmål. Det fikk man erfare etter at regjeringen i 1930-årene utnevnte en kommanderende admiral som var mer politisk medgjørlig enn militært skikket. Det ble katastrofalt i 1940. Jeg minner også om at da kaptein Øyvind Øy rett før det tyske angrep 9. april 1940 holdt et foredrag som beskrev det angrep som kom, ble han nådeløst refset av "Arbeiderbladet" * som dengang var et virkelig regjeringsorgan * som frabad seg denslags fra en embetsmann. (Kaptein Øy var en av de første som falt da hans advarsel viste seg berettiget.)

Efter krigen ble holdningen til forsvaret en helt annen. Men i siste halvdel av 1980-årene reagerte daværende forsvarsminister Johan Jørgen Holst likevel mot forsvarssjefens ytringsfrihet. Fra stortingshold ble det da understreket at forsvarssjefen ikke bare har rett, men plikt til å si sin oppriktige mening om forsvars- og sikkerhetspolitikk. Jeg tillater meg å fremheve den daværende forsvarssjef Fredrik Bull-Hansen som et eksempel til efterfølgelse på dette område.

Likevel opplevet man irritasjon fra overordnede da den daværende gardesjefen,

oberstløytnant Sverre Diesen, sommeren 1996 hevdet at man trenger et korps av underoffiserer i Norge, slik som i andre land. Reaksjonen fra Forsvarets talsmann var at "i en stilling som Diesen har bør man også tenke seg om før man uttaler seg." Men det var jo akkurat det gardesjefen hadde gjort: Det var hans
150 plikt å si fra om det som han var kommet til, etter de erfaringer han hadde høstet i sin stilling.

Noe tilsvarende kan sies om arbeidsdirektør Ted Hanisch's uttalelser i 1995 om skadevirkninger av for høye minstelønnssatser for ungdom. AUF-lederen
155 hevdet da at han ikke burde ha sagt det han sa, fordi "det Hanisch her hevder er stikk i strid med den politikken hans sjef, det vil si regjeringen, fører". Men det var jo nettopp fordi han - ut fra sin embetserfaring - mente at politikken var feil at han burde uttale seg. Hvis han var enig i den, behøvet han ikke si noe.

160 En annen illustrerende episode fra 1995 gjaldt 52 politimestre, som var uenige med Justisdepartementet om omorganiseringen av politiet. VG kunne avsløre at de hadde sendt et hemmelig notat til departementet om saken, der den planlagte nyordning ble "knust". Feilen ved dette var ikke at politimestrene uttalte seg klart om noe som de har greie på, men at noen ville holde uttalelsen hemmelig.
165 Man kan jo ikke få noen god debatt hvis bare noen få får høre hva de mest sakkyndige egentlig mener.

Et prinsipielt interessant eksempel på reaksjon mot ytringer fra en offentlig ansatt, fikk man etter en artikkel av førstestatsadvokat Morten Eriksen i
170 Økokrim i avisen "Dagens Næringsliv" i november 1999. Der ytret han tvil om lovligheten av lån gitt av DnB og Sparebanken NOR til Kjell Inge Røkke, til finansiering av hans kjøp av alle aksjer i Aker RGI. Eriksen pekte på at loven tok sikte på å hindre lån til kjøp av et aksjeselskap med sikkerhet i aksjeselskapets egne midler. Lovgiverne ville med andre ord hindre nettopp det som de to
175 banker medvirket til. Eriksen ble imøtegått av advokat Morten Lund (som dessverre glemte å gjøre oppmerksom på sitt engasjement for DnB), og senere av bankens konserndirektør Eskil Vogt. Jeg skal i denne forbindelse ikke gå nærmere inn på konserndirektør Vogts spesielle oppfatning av næringslivsetikk, nemlig at det som ikke er klart forbudt må være akseptabel etikk, men feste
180 oppmerksomheten ved de to herrers syn på ytringsfriheten.

Advokat Lund skriver at "det (er) oppsiktsvekkende at førstestatsadvokat Eriksen i et stort oppslag der det fremheves at han er ansatt i Økokrim uttaler

185 seg i tilknytning til en aktuell sak (selv om uttalelsen er generell) tatt i betraktning at en overtredelse av § 8-10 vil kunne være straffbar". Med dette mer enn antyder han at førstestatsadvokat Eriksen ikke burde ha uttalt seg om saken, på grunn av hans stilling. Konserndirektør Eskil Vogt skriver at "man må kunne anta at dette hverken har fremmet hans (Eriksens) karriere eller hans anseelse
190 blant kolleger." Disse restriktive oppfatninger av ytringsfrihetens grenser måtte tas alvorlig, selvom kritikernes kortsiktige egeninteresse i saken var selvlýsende.

Det kan nok anføres argumenter både for og mot at en medarbeider i Økokrim uttaler seg offentlig om en sak før embetet har tatt standpunkt til den. Men
195 etter mitt skjønn illustrerer den foreliggende sak behovet for ikke å være for restriktiv. Både arbeidsgiveren, og enda mer allmennheten, bør erkjenne den betydelige overvekt av grunner for den ytringsfrimodighet som Morten Eriksens artikkel er et eksempel på. Den sak han behandlet hadde nemlig meget stor samfunnsmessig betydning. Dette er senere bekreftet ved at oppkjøpet av aksjer
200 i Akerkonsernet, som ble finansiert av de to banker på en måte som strider mot lovens hensikt, har medvirket til å skape grunnlag for storsalg av norskeiet kompetanse til utlandet. Man må også legge vekt på det forbilde denne lånesaken kan gi for finansiering av senere oppkjøp av samme art. Saken er viktig også ved det den sier om holdninger i næringslivet og bankvesenet, og om den
205 vekt som viktige samfunnsinstitusjoner ikke lenger legger på lovgivernes hensikter. Demokratiet trenger en opplyst debatt om disse spørsmål. Den får vi ikke, hvis offentlig ansatte sakkyndige lar seg presse til ikke å delta, slik DnB gjorde klossete forsøk på. Uansett standpunkt til selve saken, bør man gi Morten Eriksen honnør for hans opplysende og viktige bidrag til debatten.

210 Men embetsverkets lojalitet betyr at det skal gjennomføre alle lovlige vedtak av overordnet myndighet. De bør si fra hvis vedtak virker annerledes enn tenkt, men skal respektere de demokratiske beslutninger. Og mens ytringer om samfunnsspørsmål, når de blir kjent for offentligheten, ofte vil kunne fortone
215 seg som politiske i vid forstand, må embetsmenn avholde seg partipolitisk virksomhet og ytringer som kan reise tvil om deres evne til å oppfylle sine embetsplikter på en upartisk måte.

Idag er det bare en liten del av de offentlig ansatte som er embetsmenn.
220 Ytringsfriheten for det langt høyere antall andre statsansatte * og ansatte i fylker og kommuner * er et større spørsmål. Men Grunnlovens § 22 kan oppfattes som et signal også når det gjelder deres forhold. Rekkevidden av slike spørsmål er

225 betydelig, idet antallet ansatte med offentlig eller offentlig eiet arbeidsgiver er kommet opp i nær 40 prosent av sysselsettingen i landet - mer enn i nesten alle andre land. Det sier seg selv at det ville bære helt galt av sted om noen betydelig andel av denne dominerende gruppe yrkesaktive skulle føle noen spesielle begrensninger i sin plikt og rett til å delta i det offentlige ordskifte, som må ligge til grunn for den demokratiske meningsdannelsen.

230

Når man er blitt politisk leder, vil man nok gjerne at mest mulig av eventuelle motforestillinger fra offentlig ansatte mot ledernes standpunkter og handlinger kommer på "tjenestevei". Det er som regel lite å innvende mot det: Tjenestevei er jo en metode for å sikre at alt relevant materiale foreligger før beslutning
235 fattes. Men hvis "tjenestevei" egentlig betyr "unntatt fra offentlighet", må man være på vakt. Og noen ganger er det nettopp ønsker om å slippe offentlighet som er meningen med understrekning av krav om "tjenestevei".

Hvis meningen med dette bare er at politisk ledelse gjerne vil få visse
240 synspunkter og opplysninger ikke senere enn andre, er det fremdeles lite å innvende. Men hvis det egentlig gjelder ønsker om at opplysninger som kan påvirke den alminnelige mening om politikken ikke skal bli kjent i det hele tatt, må den ansatte som føler en "munnskurv" overveie nøye hvem de skylder den største lojalitet; den nærmeste sjefen eller de egentlige sjefene, nemlig folket. Det
245 overordnede synspunkt må være at viktige sider av en offentlig sak som er av allmenn interesse bør bli kjent. Dessuten bør man kunne spørre hvor en sjef har hjemmelen dersom han pålegger sine underordnede taushet utad.

Men lojalitetsforholdet mellom embetsmenn og politikere kan ikke bare gå en
250 vei: Skal systemet funksjonere best mulig må politikere også vise respekt for embets- og tjenestemennene, i deres roller, for deres rettigheter og plikter, og som personer. Dette burde sette krav til aktsomhet og kultur under politikeres omtale av både sittende og avgåtte embetsmenn.

255 Politikerne må fremfor alt avstå fra forsøk på å bruke byråkrater for egne politiske formål, positivt eller som syndebugger. At uforstandige kommentatorer tillegger byråkratiet ansvaret for uunngåelige følger av politiske beslutninger, er vel ikke til å unngå. Men det er trist når medier for eksempel gir inntrykk av at offentlig ansatte har ansvaret for at Stortinget har sølt bort svære beløp på forbedringer av jernbaner som derefter må legges ned, eller ansvaret for
260 at bygg og anlegg blir langt dyrere enn nødvendig fordi Stortinget fatter vedtak

265 etter innfallsmetoden. Politikere bør medvirke til å forklare slike forhold, og ikke bidra til å svekke forståelsen for at det er politikerne som har ansvaret for byråkratiets kvalitet og virksomhet.

270 Dessuten må politikere med regjeringsansvar passe på ikke å svekke embetsverkets muligheter for å tjene etterfølgere fra andre partier, for eksempel ved partipolitisk motiverte ansettelse i forutsetningsvis nøytrale stillinger.

275 Et eksempel på hvorledes utilstrekkelig gjennomtenkte politiske reaksjoner kan skape et overflødig og skadelig motsetningsforhold mellom politikk og embetsverk, fikk man ved fremleggelsen av Lund-kommisjonens rapport. Den skapte straks en stemning på Løvebakken som førte til at en rekke stortingspolitikere glemte sin plikt til kritisk vurdering av kommisjonens påstander om ulovligheter fra identifiserbare embetsmenn. De reagerte som om kommisjonen var en domstol, hvilket de jo burde ha forstått bedre enn de fleste at den slett ikke var. Det var særlig alvorlig at så mange medlemmer av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité viste så liten omtanke for sin 280 konstitusjonelle rolle, og kom med uttalelser som bare kunne oppfattes som standpunkter før de hadde hørt motforestillingene. Resultatet ble at komiteens konklusjoner kan bli oppfattet mer som forsøk på å rettferdiggjøre medlemmenes forhastede standpunkter, enn som uhildet avveining mellom anklagernes og de anklagede embets- og tjenestemenns synspunkter.

285 Enda mer problemskapende ble politiske reaksjoner i den tilknyttede "Furre-saken". Den dreiet seg om at påtalemyndigheten ikke hadde forstått noe som ingen hadde sagt eller skrevet, og som det var overraskende at noen kunne mene, nemlig at man ikke måtte foreta kritiske undersøkelser vedrørende personer som 290 Stortinget hadde tillit til. Stortingets politiske kontrollutvalg for de hemmelige tjenester påtok seg da en juridisk rolle som det ikke kunne fylle, og mer enn antydning at bestemte juridiske embetsmenn hadde begått lovbrudd. Store deler av det politiske miljø tilla samtidig disse embetsmenn uakseptable motiver, uten fnugg av bevis for at de handlet utfra noe annet enn pliktfølelse. Senere måtte 295 Riksadvokaten konstatere at de kritiserte handlinger ikke var ulovlige, og at de påståtte uakseptable motiver ikke kunne påvises. Men da hadde mange medlemmer av Stortingets kontrollkomité allerede uttalt seg så skarpt mot de omtalte embetshandlinger at de ikke ville frafalle den kritikk mot embetsmenn som de hadde ytret før sakene var tilstrekkelig belyst. Og derfor fikk de som 300 hadde fått sine karrierer skadet av forhastet kritikk fra politikere, ikke den

oppreisning som de kunne fortjene.

305 Ytterligere komplikasjoner fulgte av at politiske organer trakk inn navngitte embetsmenn som ledd i forklaringen av angivelige kritikkverdige forhold i Justisdepartementet. Dette gjorde det vanskelig å unngå "høring" i Stortinget av disse embetsmennene. Men det er ytterst betenkelig når embetsmenn som er den politiske ledelses nære medarbeidere blir bragt opp i en situasjon hvor ord fra deres side, endog ord i en uvant og stressende forhørsliknende situasjon, kan
310 føre til politiske problemer for deres overordnede.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har riktignok uttalt at "under høringer med embets- og tjenestemenn i departementene* (er) vedkommende embetsmann * bundet av sin lojalitetsplikt til sin statsråd." Men det får mindre betydning efter
315 en innkallelse med hjemmel i Grunnloven, for da gjelder også at "en embets- eller tjenestemann ikke kan nekte å svare på spørsmål ut fra lojalitetshensyn til statsråden". Konklusjonen må bli at enhver embetsmann, som alle andre, overfor Stortinget som ellers, først og fremst er bundet av sannheten, og bare innenfor den ramme som den setter dessuten er bundet av lojalitetsplikt overfor
320 sin sjef.

Den vanskelige situasjon dette setter embetsmannen i, og umuligheten av i farten å huske detaljer i enkelte blant et uhyrlig antall saker, burde stortingsrepresentantene forstå. Men kommentarer efter høringene med
325 departementsråd Rakel Surlien og ekspedisjonssjef Berit Fosheim viste at det var det ikke alle som gjorde. Og representanters mangel på slik innsikt fikk uakseptable konsekvenser for embetsmenn. Det politiske system bør legge vekt på å unngå gjentakelser av slike skadeverk mot et ryddig forhold mellom politikk og embetsverk.

330 Min fremstilling har antakelig bekreftet at det ikke er lett å trekke opp klare retningslinjer for ytringsfriheten i offentlig forvaltning. Men man kommer vel et stykke på vei hvis man husker på at:

335 - Det er velgerne som er de egentlige sjefene, med de informasjonsbehov de har som øverste myndighet.

- Den offentlige forvaltning består av ulike deler med ulike behov og muligheter for ytringsfrihet.

- Begrepet ytringsplikt er også relevant.

- Det er ikke frimodigheten, men begrensningene i den som trenger hjemmel.

345

Kilde

Fra privat arkiv

Emner

Byråkrati, Embetsverk, Foredrag, Rettferdighet, Ytringsplikt, Ytringsrett

350

URI

<https://www.virksommeord.no/tale/ytringsmot-og-ytringsplikt-i-byrkratiet>

355

360

365

370

375