



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Arb. nr.	200501903	92
Akt. nr.	840.11	24.3.06
Avd.:	AMS	
Utt.		

Deres ref.
200501903- /EVI

Vår ref.
200600190- U A/TJU

Dato
23.03.2006

Høring - forslag til nye regler om ansattes yringsfrihet/varsling

Vi viser til Arbeids- og sosialdepartementets (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet) brev av 23. desember 2005 med vedlegg.

Justisdepartementet har følgende merknader:

Vi er positive til at det lovfestes regler om ansattes yringsfrihet, og er enig i at slike regler bør være i tråd med den rettstilstanden som følger av Grunnloven § 100 og ulovfestede regler om ansattes yringsfrihet, jf. arbeidsgruppens standpunkt i rapporten s. 99. En henvisning til Grunnloven § 100 i lovteksten synes imidlertid overflødig.

Vi stiller oss også bak arbeidsgruppens vurderinger i rapporten punkt 6.2 og 6.3 om at det bør gis en generell lovregulering av ansattes yringsfrihet som gjelder for både privat og offentlig sektor og som ikke bare gjelder noen typer yringer (f.eks. bare varsling om kritikkverdige forhold). Unntakene fra et generelt utgangspunkt om ansattes yringsfrihet, og eventuelle særlige regler om visse typer yringer, bør fastsettes særskilt.

Vi stiller oss også bak forslaget om lovfesting av en generell begrensning av ansattes yringsfrihet, jf. utkastet til arbeidsmiljøloven § 2-4 annet ledd. Vi har enkelte forslag til mindre justeringer.

Det hadde etter vårt syn vært ønskelig at det kom tydeligere frem at det skal foretas en avveining mellom hensynet til den ansattes yringsfrihet og arbeidsgiverens legitime interesser, herunder arbeidsgiverens krav på en viss lojalitet fra arbeidstakerens side.

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Toril Juul
22 24 51 25

Det er imidlertid vanskelig å finne en god formulering som både får frem at det skal skje en interesseavveining og momentet om at ytringen ikke må forårsake risiko for skade på arbeidsgivers interesser. Vi anbefaler derfor at det i særmerknadene til bestemmelsen presiseres at det i vilkåret om "unødvendig" risiko ligger et krav om vesentlig interesseovervekt i favør av arbeidsgivers interesser for at det skal kunne gjøres inngrep i den ansattes ytringsfrihet.

Videre bør det vurderes om en bør få klarere frem at arbeidstakeren ikke har rett til å ytre seg i de tilfellene som faller innenfor bestemmelsen i utkastet § 2-4 annet ledd. Dette kommer ikke særlig klart frem med formuleringen "Ytringen skal ikke [...]". Innvendingen mot en slik klargjøring er at det kan gi for sterke signaler i "feil retning". Dessuten kan det både være sider ved ytringens form og hva man gir opplysninger om, som kan gjøre at ytringen i for stor grad kommer i konflikt med arbeidsgiverens interesser. Det kan komme tydeligere frem.

Vi synes at uttrykket "saklige interesser" er noe uklart, og vil i stedet anbefale "legitime interesser" som uttrykk for interesser som arbeidsgiveren har en aktverdig grunn for å ville beskytte.

Det kan også være hensiktsmessig – av informasjonshensyn – å nevne enkelte sentrale hensyn i avveiningen mellom lojalitetsplikten og den ansattes ytringsfrihet. Vi er imidlertid enig i at en slik opplisting har større betydning i en særbestemmelse om varsling, og at det derfor kan være unødvendig å ha en egen liste med momenter i den generelle begrensningen i § 2-4 annet ledd. Men de sentrale hensyn som kan tillegges vekt bør i det minste nevnes i særmerknadene til en slik bestemmelse i odelstingsproposisjonen.

Vi er for øvrig noe tvilende til at det skal ses helt bort fra arbeidstakerens motiv bak ytringen som et relevant moment i denne avveiningen, jf. rapporten s. 102 nest siste avsnitt. Det er noe uklart om arbeidsgruppen mener at dette momentet bør være irrelevant eller om den bare mener at det bør tones ned. Selv om det kan oppstå vanskeligheter med å føre bevis for arbeidstakerens motiver, bør ikke dette nødvendigvis stenge for at momentet anses relevant i grensetilfeller og tillegges vekt i tilfeller der arbeidstakerens motiver er hevet over rimelig tvil. Vi ser det som hensiktsmessig at spørsmålet blir overveid nærmere og kommentert i proposisjonen. I den videre analyse kan det være aktuelt å skille mellom motiver (f.eks. allmenntilgode) som kan gjøre en ellers urettmessig ytring rettsmessig, og motiver som kan gjøre at ytringen blir å anse som urettmessig. Det bør også overveies hvordan det kan påvirke partenes atferd etter ytringen dersom man har (en viss) adgang til å legge vekt på arbeidstakerens motiv når det skal vurderes om ytringen var (u)rettsmessig.

Vi stiller oss bak forslaget om en egen bestemmelse som særlig regulerer varsling om kritikkverdige forhold. Vi har noen merknader til utformingen av utkastet til § 2-5.

For å få frem at kravet om at fremgangsmåten ved varslingen skal være "forsvarlig" gjelder ved alle former for varsling, foreslår vi at dette kravet flyttes til § 2-5 første ledd. Dette vil også bidra til at det skilles noe klarere mellom intern og offentlig varsling, noe som etter vårt syn kan være en fordel. Hva som ligger i forsvarlighetskravet vil være forskjellig ved typiske tilfeller av intern og offentlig varsling. Det kan tas inn presiseringer av dette i særmerknadene til bestemmelsen.

Lovteksten i utkastet § 2-5 annet ledd kan umiddelbart oppfattes slik at noen former for varsling, bl.a. til offentlige myndigheter, verken omfattes av definisjonene av offentlig eller intern varsling. Det er neppe meningen. Etter vårt skjønn bør begrepet offentlig varsling omfatte alle former for varsling som ikke anses som intern varsling. I så fall bør man trolig heller bruke begrepet "ekstern varsling", som et motstykke til intern varsling. For å få frem at det kan være store forskjeller mellom ulike typer ekstern varsling, kan det tas inn i annet ledd at dette er et av de momentene det skal legges vekt på ved vurderingen av om den eksterne varslingen er lovlig.

Hvis vårt forslag ikke tas til følge, mener vi at det bør presiseres i lovbestemmelsen at begrepet "offentlig varsling" ikke omfatter varsling til offentlige tilsynsmyndigheter. Vi er ikke enig i at dette går frem av en naturlig tolkning av begrepet, jf. rapporten s. 106 første avsnitt. Uansett mener vi at definisjonen av "intern varsling" bør skilles ut som et tredje ledd i bestemmelsen.

Etter vår mening kan passusen "med mindre arbeidstaker har grunn til å tro at dette vil være uhensiktsmessig" virke noe unyansert og overlate for mye til arbeidstakerens rent subjektive vurdering. F.eks. bør det neppe være tilstrekkelig til å droppe intern varsling at intern varsling fra en kollega i et lignende tilfelle for en stund siden ikke førte til noe. Førte derimot den interne varslingen til ubehageligheter for kollegaen, vil man langt oftere kunne gå rett på ekstern varsling. Vi foreslår derfor at det overveies å sløyfe passussen samtidig som spørsmålet nyanseres i motivene.

Vi er enig i at vernet mot gjengjeldelse bør omfatte ytringer generelt, og ikke begrenses til vern mot gjengjeldelse for varsling. Det bør presiseres i særmerknadene til bestemmelsen at det med "i henhold til" i forslaget til § 2-6 første punktum menes ytringer som ligger innenfor rammene av §§ 2-4 til 2-5, jf. rapporten punkt 6.6.1.3. Vi er også enig i at det bør presiseres at lovlige undersøkelser mv. med tanke på fremtidige ytringer vil være vernet. Det er dessuten svært viktig at det presiseres i særmerknadene at bestemmelsen ikke må tolkes antitetisk, dvs. at det ikke er fritt frem for arbeidsgiver å gjengjelde ytringer som ligger utenfor ytringsfrihetens rammer, slik det fremheves i siste avsnitt i rapporten punkt 6.6 1.3. Også de momentene som går frem av drøftelsen i punkt 6.6.1.4, bør gjengis i særmerknadene til bestemmelsen.

Vi er enig i at det lovfestes en bevisbyrderregel i tråd med de tilsvarende bevisbyrderreglene i arbeidsmiljøloven § 13-8, likestillingsloven § 16 og diskrimineringsloven § 10. Vi foreslår at det også tas inn en presisering av at det skal legges til grunn at gjengjeldelse har skjedd med mindre arbeidsgiveren oppfyller sin

bevisbyrde, slik det er gjort i de tilsvarende bestemmelsene i likestillingsloven § 16 og diskrimineringsloven § 10.

Vi støtter forslaget om å lovfeste regler om oppreisning og erstatning for økonomisk tap som følge av ulovlig gjengjeldelse. I siste punktum om erstatning for økonomisk tap bør det presiseres at det bare er økonomisk tap som følge av rettsstridig gjengjeldelse som kan kreves erstattet, jf. tilsvarende formulering i arbeidsmiljøloven § 13-9 annet ledd. Dette vil fungere som en henvisning til det alminnelige kravet om adekvat årsakssammenheng.

Vi er enig i arbeidsgruppens standpunkt om ikke å foreslå opprettelse av et eget organ som skal ivareta ansattes ytringsfrihet. Av de grunner som fremheves i rapporten punkt 6.7.2.5 er dette noe vi vil fraråde.

Vi antar at det arbeidsgiver bør ha plikt til etter § 3-6, er å legge forholdene til rette for intern varsling. I så fall bør det avspeiles i ordlyden med en henvisning til en definisjon av intern varsling i § 2-5.

På denne bakgrunn foreslår vi til overveielse følgende utforming av lovbestemmelsene:

§ 2-4 *Arbeidstakerens ytringsfrihet*

- (1) En arbeidstaker har rett til på egne vegne å ytre seg om forhold som berører virksomheten, herunder ytringer om politiske og faglige spørsmål.
- (2) Arbeidstakeren har ikke rett til å ytre seg på en måte eller om forhold slik at det oppstår en unødvendig risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og tungtveiende interesser.

§ 2-5 *Varsling om kritikkverdige forhold*

- (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Arbeidstakeres fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig.
- (2) Ved vurderingen av om arbeidstakerens fremgangsmåte ved ekstern varsling har vært forsvarlig, skal det særlig tas hensyn til
 - a) om varslingen bygger på et forsvarlig grunnlag
 - b) om varslingen gjelder forhold som har allmenn interesse
 - c) om arbeidstakeren først har varslet internt
 - d) hvilken mottaker, spredning og form arbeidstakeren har gitt varslingen
- (3) Med intern varsling menes å si fra i samsvar med virksomhetens retningslinjer eller til representant for ledelsen der slike retningslinjer ikke finnes.

§ 2-6 *Vern mot gjengjeldelse for ytringer*

- (1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som ytrer seg i henhold til § 2-4 eller § 2-5 er forbudt. Forbudet gjelder også gjengjeldelser mot arbeidstaker som fremskaffer opplysninger eller på annen måte har gitt til kjenne at ytringsfriheten vil bli brukt.
- (2) Dersom en arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første ledd, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør at handlingen ikke var en reaksjon på ytringen, eller sannsynliggjør at ytringen var i strid med §§ 2-4 til 2-5.

(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgiverens skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap som følge av gjengjeldelse i strid med første ledd kan kreves etter alminnelige erstatningsrettslige regler.

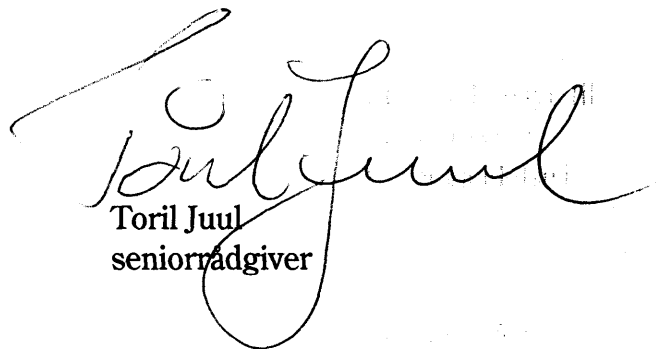
§ 3-6 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

Arbeidsgiver skal i tilknytning til helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet utarbeide retningslinjer for intern varsling eller på annen måte legge forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten, jf. § 2-5, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Med hilsen



Harald Aass
seniorrådgiver



Toril Juul
seniorrådgiver