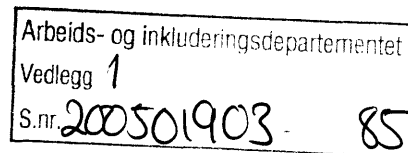


Bergen Bullying Research Group
Institutt for samfunnspsykologi
Universitetet i Bergen
Postboks 7800
5020 Bergen



Dato 23.03.06

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
v/ Elisabeth Vigerust
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

HØRINGSUTTALELSE ANG. VARSLING
Bergen Bullying Research Group
og Trygdeetatens Arbeidslivssenter i Hordaland

Bakgrunn

Undertegnede tilhører Tematisk forskningsgruppe på mobbing i arbeidslivet, en gruppering av forskere og stipendiater ved Universitetet i Bergen. I en årrekke har denne gruppen forsket på mobbing og harde personkonflikter. I de senere år har interessefeltet økt, blant annet har tematikken rundt whistleblowing vært gjenstand for forskning og interesse.

Stig Berge Matthiesen er 1. amanuensis i Arbeids- og Organisasjonspsykologi ved Universitetet i Bergen, og har initiert flere studier vedrørende varsling i arbeidslivet, hvor artikler er under forberedelse, og der det i de ulike prosjektene til nå har blitt gjennomført studentoppgaver (Hovedoppgaver og Bacheloroppgaver). **Brita Bjørkelo** er psykolog, tidligere student av Matthiesen, som har veiledet hennes kvalitative oppgave på varsling (intervju og grundig gjennomgang av historien til en enkelt varsler). Hun er doktorgradsstipendiat, og har nylig fått økonomiske midler fra Norges Forskningsråd (3 årig forskningsstipend). Hennes doktorgrad vil handle om varsling, hvor Matthiesen er veileder. Hovedprosjektet som Bjørkelo skriver sin doktorgrad på, er en landsrepresentativ arbeidstakerstudie (2700 deltakere), der blant varsling (forekomst, erfaring, typer varsling, mm) er kartlagt. Denne studien, et millionprosjekt der de ansatte følges opp med 3 målinger (såkalt longitudinelt studie), strekker seg over 5 år, og hvor dataene samles inn av Statistisk Sentralbyrå. Resultatene fra første måleregistrering er nå innkommet. Disse er ennå ikke publisert eller lagt fram offentlig. Vi velger imidlertid å gi et lite utdrag fra denne undersøkelsen, nemlig resultatet på spørsmålet om man varsler eksternt eller internt.

Denne høringsuttalelsen inkluderer også en uttalelse fra **Jan Gunnar Kaaresen**. Han er jurist, ansatt ved Trygdeetatens Arbeidslivssenter i Hordaland, og er også tidligere student av Matthiesen. Kaaresen har skrevet en Bacheloroppgave om varsling, der 204 ansatte i kommunene Askøy og Osterøy deltok. Kaaresen har nylig deltatt i flere møter med undertegnede angående høringen og det nye lovforslaget, og vi kan vel si at drøftingene mellom henholdsvis psykologisk og juridisk kompetanse har vært gjensidig stimulerende. I tillegg til de to nevnte studier har vi data fra en undersøkelse i Bergen kommune om varsling (501 deltakere), der varsling var hovedtemaet. Her er det foreløpig skrevet en hovedoppgave (av Severinsen og Høstmælingen), men det vil også bli publisert forskningsartikler. I tillegg pågår det en representativ (2-måletidspunkt) klimastudie i Nordsjøen, der Matthiesen er prosjektleder. Temaet varsling kartlegges også i denne studien, sammen med diverse andre forhold av sikkerhetsmessig betydning. Her har 1017 oljearbeidere tatt del. Disse arbeider på

til sammen mer enn 50 installasjoner, og er medlemmer i de to største fagforeningene offshore (NOPEF og SAFE). Resultatene fra første måletidspunkt av denne studien er klar.

I tillegg til de nevnte kvantitative spørreskjema-studiene, har Matthiesen også vært faglig ansvarlig for flere kvalitative studier på whistleblowing (3), der varslere har blitt grundig intervjuet og fulgt opp, dokumentasjon og sakspapirer gjennomgått, mm. Ett av disse studiene vil inngå i Bjørkelo sin doktorgrad. Samtlige personer som ble dybdeintervjuet i disse 3 studiene varslet om uregelmessigheter/ kritikkverdige forhold internt som første steg, før sakene så ble offentlig kjent.

**DEL A:
Uttalelse fra Bergen Bullying Research Group**

Hvorfor vårt innspill

Vårt hovedinntrykk av rapporten ”Ansattes yringsfrihet” av 21. desember 2005 er at man ønsker å benytte en fyldig lovtekst for å kunne legge til rette for at den som varsler skal være lojal (paragraf § 2-5 (1) og (2)) og hvis dette er oppfylt, kunne argumentere rett på vern (paragraf § 2-6 (1), (2), (3)).

Den omfattende bruken av forhold som må være tilstede for at en varsler skal anses som lojal i forslaget til lovtekst som er presentert på side 145 i rapporten støtter opp om dette inntrykket. Samtidig presiseres det i rapporten at det ikke finnes mye empiri på varsling i Norge pr. i dag. Forskningsgruppen Bergen Bullying Research Group ønsker å tilbakevise dette og presenterer utvalgte funn fra noen av de undersøkelsene vi pr. i dag har på varslere.

Tabell

Undersøkelser på varsling fra Bergen Bullying Research Group

Undersøkelse	1 Offshore	2 Bergen kommune *	3 Landsrepr. studie måletidspunkt 1	4 Os og Askøy
Antall deltagere	1017	501	2700	204
Varslere	194	163	282	104
Andel varslere i prosent	19%	33%	10,4 %	
Varslet kun internt	79,5%	85%	80,7 %	76%
Internt så eksternt	18,4%	---	17,8 %	24%
Varslet kun eksternt	1,6%	7%	1,1 %	0%
Eksternt så internt	0,5%	0%	0,4 %	0%
Eksternt og internt		8%		

** Denne undersøkelsen er den første, og inneholder en begrensning i spørsmålet, da vi ikke spurte hva som kom først mht. internt og eksternt varsling.*

Vår forskningsgruppe utgjør det ledende miljø i Norge på dette feltet. Det kan virke som dette er lite kjent på sentralt hold i Oslo. Vi har nær kontakt med de ledende forskere i verden på feltet whistleblowing, hvor Marcia Miceli og Janet Near må sies å være de ypperste. Vi har benyttet deres definisjon på varsling når vi har kartlagt fenomenet. I det hele tatt mener vi at norsk praksis og forståelse av hva varsling innbefatter må være tuftet på internasjonal litteratur og kunnskap.

Som det framgår av undersøkelsene nevnt over er de aller fleste varslere såkalt lojale varslere. Med lojale varslere forstår vi ansatte som først prøver å ta opp saken internt. Dersom dette ikke fører fram, går man så eksternt. I den desidert viktigste studien, den landsrepresentative, er tallet på lojale varslere 98%. Når det gjelder den representative oljestudien er tallet eksakt likt, nemlig 98%.

I det videre arbeid med lovteksten vil vi således anbefale at det ikke brukes for mye tid og krefter på vinklingen lojal vs. illojal varsler, og at det er de lojale som må vernes. Nesten alle som varsler er lojale, viser våre funn. Vi frykter at begrepet "illojal varsler" vil kunne trigge eller invitere til defensive reaksjoner omkring i bedriftene, f.eks. når ledere eller bedriftens renommé kommer i et uheldig eller negativ lys offentlig. Mye krefter vil da kunne gå med til å "påvise" at den som har varslet om uregelmessigheter i bedriften har gjort dette i egen vinnings hensikt, og er urederlig eller upålitelig. Dette har vært en tendens i et par mobberettssaker, der Matthiesen har vært sakkyndig, og angjeldende person faktisk også har vært varsler (som har blitt mobbet i ettertid). Fokus har da kommet helt bort fra de uetiske eller ulovlige forholdene som varsleren hadde gitt beskjed om internt. I en av rettssakene var rettens konklusjon mer eller mindre at "sladrehanke skal selv ha bank", noe som vitner om grunnleggende mangel på forståelse vedrørende varsling som fenomen. Det er således maktpåliggende at lovteksten ikke inviterer til defensive sidespor.

Vi håper at våre empiriske vitenskapelige funn, som vil bli publisert internasjonalt, kan bidra til at ferdigstillingen av lovteksten modereres på punktet vedrørende lojal varsling.

DEL B: UTTALELSE FRA TRYGDESTATENS ARBEIDSLIVSSENTER I HORDALAND

Forslag til lovtekst i NOU 2004:5 § 2-4 var:

”Det er forbudt å gjøre bruk av gjengjeldelse overfor arbeidstaker som på en lojal måte informerer om kritikkverdige forhold i virksomheten”

I det nye lovforslagets §2-5(1) og (2) er det fremsatt følgende forslag:

”Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten” og

”Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Ved offentlig varsling skal det særlig taes hensyn tilmv.”

§2-6 regulerer forbud mot gjengjeldelse slik beskrevet i §2-4 (Arbeidstakers Ytringsfrihet) og i §2-5 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Den naturlige forståelsen av ordlyden: Umiddelbart vurdert fremstår ikke det nye lovforslaget som radikalt annerledes enn det forrige, bortsett fra at det er noe mer lovtekst å forholde seg til.

Interesseavveiningen: I Arbeidsnotatet s.34 nederst påpeker Justisdepartementet bl.a.;"Spørsmålet om hvilke lojalitetskrav som kan stilles til den ansatte uten å krenke grunnlovsvernet kan ikke bare løses ved en tolkning av hensynet til to parter- den ansatte og arbeidsgiveren. Både for privatansatte og offentlig ansatte kan det være situasjoner der bidrag fra særskilt kompetente ansatte vil være av stor verdi for den offentlige debatt og allmennhetens mulighet til å få allsidig og bred informasjon om et emne av offentlig interesse. Hensynet til arbeidsgiverens interesser kan derfor måtte vike av hensynet til den åpne informasjon og debatt i et demokratisk samfunn."

Dette hensynet, at ikke bare hensyn til kontraktspartene er sentralt, må være av avgjørende betydning for å fremme samfunnsdebatten og hensynet til å sikre at forhold som ikke har verneverdig interesse kan belyses og synliggjøres for alle. Vi er og av den oppfatning at den samfunnsmessige nytten av å ha åpenhet godt kunne kommet **enda klarere til uttrykk i lovteksten**. I en konkret interesseavveining, må hensynet til skadepotensialet for virksomhetene vektlegges i mindre grad enn det som arbeidsnotatet legger opp til. I realiteten er ikke de fagre ord om ytringsfrihet for den enkelte av noen verdi, dersom det utslagsgivende er hensynet til virksomheten. Vi har vanskelig for å se at det fremsatte lovforslag er et tilstrekkelig vern av varsleren

Vernehensynet, forutberegnelighet og tillit; Det må etter vår mening være nødvendig med et forebyggende lovverk, som gir den ansatte en grad av forutberegnelighet og nødvendig tillit i forhold til vern av varsleren. På samme måte, må og lovverket angi løsninger på de saker hvor en kommer i etterkant av en varsling. Til dette siste, så er det vår oppfatning at den vurdering som knytter seg til "forsvarlig" varsling, ikke er egnet med å være eksplisitt uttrykt i lovteksten. Det gir et feil signal, slik vi ser det. Det svekker med andre ord hensynet til forutberegnelighet og tillit.

Begrunnelsen for et slikt synspunkt er følgende: Nå fremstår vilkårene for lojal offentlig varsling som en finmasket rettslig vurdering der feil form og/eller fremgangsmåte ved varslingen gjør at arbeidstakeren likevel vil fremstå som illojal. Det blir et vanskelig terreng for den ansatte å ta seg frem i. Bestemmelsen blir derfor unødvendig komplisert og vil fort skape like mange problemer som den avklarer. Handlingsplikten og krav til virksomhetene vil og være utydelig etter vår mening. Lovteksten må her gjøres enklere og overlate til forarbeidene å utbrodere de ulike vurderinger.

Lovteksten må her gi et klart signal om at vernehensynet av den ansatte er det man gir regler om. Det at den enkelte vil kunne komme i ansvar fordi det på manglende grunnlag fremsettes uriktige forhold, vil uansett kunne rammes av culperegelen, slik vi ser det. Dette er vurderinger som hører forarbeidene til. For å dra en parallell her; Det er snakk om en regel som skal inngå i arbeidsmiljøloven, som i seg selv er en vernelov. Det å da ta inn hensynet til virksomheten i lovbestemmelsen, blir derfor noe forfeilet. Tilsvarende ble fremhevelse av hensynet til virksomhetene tatt ut av arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse høsten 2005. Begrunnelsen var blant annet følgende: Hvorfor skal en lov som innskrenker arbeidsgivers styringsrett, ta inn hensynet til arbeidsgiver i formålsbestemmelsen? På samme måte vil en her ved å lage en slik regel (§2-5(2)) skape forvirring. **Oppsummeringsvis** påpekes derfor følgende: Dersom vernehensynet til varsleren er det man skal oppnå, blir det feil signal å gi forbehold som påpeker ansvaret ved å varsle (offentlig)

Varslersituasjonene

Argumentene for ikke å gi en ”bestemmelse som på en bedre måte enn gjeldende rett definerer grensene for adgangen til varsling”, var såpass store at utvalget i NOU 2004:5 landet på det knappe lovforslaget som er skissert over (side 450 nederst). Det ble fremhevet da at det å gi regler om varsling, i hovedsak var tenkt av opplysningshensyn, fordi det etter utvalgets syn var en god og fornuftig avveining mellom de ulike hensyn med dagens rettstilstand. Med andre ord så ikke lovutvalget at det var noe behov for et ekstra vern/beskyttelse for den som varsler, vernet var ivaretatt. De vurderinger som her ble gjort, virker i stor grad å være fulgt opp i Arbeidsnotatet. Vi kan derfor slutte oss til dem som fremhever at foreliggende lovforslag ikke fremmer klarhet vedrørende styrking av/utvidelse av yringsfriheten i arbeidsforhold.

Varsling en risikosport?

Den usikkerhet det kan være knyttet til det å varsle, påpeker Kyrre Eggen i sin artikkel ”Ansattes yringsfrihet: Rettslige bånd eller gyldne lenker”, er en rettslig usikkerhet knyttet til utfallet av den konkrete tilbørighetsvurdering (side 22) det er med dagens rettstilstand. Et utfall kan da være at mange vil oppfatte det som moralsk riktig å forholde seg tause, og sånn sett legge inn en sikkerhetsbuffer for ikke å bli opplevd som illojal overfor virksomheten. Etter vår mening vil dette være tegn på en utvikling som ikke fremmer det å skape kultur for varsling. Det tjener heller ikke vernehensynet til den ansatte som velger å varsle. Det er med andre ord et verdivalg; hva er viktigst å her stimulere til: sikre den som velger å stå frem, eller hindre at virksomheter får et tap av omdømme? Ved å signalisere at varsling er en risikosport vil signaleffekten av dette være at varsling ofte er i strid med lojal oppførsel overfor egen virksomhet. Det bør etter vår mening i større grad være slik at lovgiver bidrar til at vi får et klima i virksomhetene som sikrer at varslere kan oppleve en reell yringsfrihet i arbeidsforholdet. Her opplever vi at den foreslåtte §3-6 er ett skritt i riktig retning.

Retts teknisk

Slik det fremgår så mener utvalget (NOU 2004:5) at det vil by på vanskeligheter, på en bedre måte å definere grensene for varsling. Snarere enn å få en lovregel som treffer godt de ulike situasjoner, er risikoen for å låse rettsutviklingen etter utvalgets vurdering større.

Videre sies det av Justisdepartementet (pkt f) side 35 i Arbeidsnotatet; ”Generelt bør arbeidsgivere sørge for et klima på arbeidsplassen som sikrer at relevant informasjon - herunder kritiske ytringer - når frem til relevant internt nivå og som sikrer bred aksept for at den ansatte deltar i den offentlige ordskifte innenfor rammene av et romslig lojalitetsbegrep.”

Etter vår mening er den foreslåtte lovtekst til §3-6, en vei å gå for å oppnå et forbedret klima på arbeidsplassen mht varsling.

Side 41 øverst: De lege lata: I sakene om varsling vil vurderingstema i hovedsak være om arbeidstaker har saklig grunnlag for kritikken og om arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgivers legitime interesser med hensyn til måten det varsles på.

De lege ferenda: Hvordan ønsker vi at det her reelt skal se ut?

Er det måten varslingen skjer på, som skal være det sentrale, eller skal man ha en tilnærming der man fokuserer på innholdet i den fremsatte varsling? Vi reiser problemstillingen, og er samtidig klar over at andre i større grad vil kommentere dette i høringsrunden. Vi vil derfor ikke behandle dette ytterligere.

DEL C

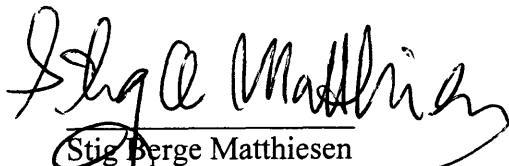
Oppsummering

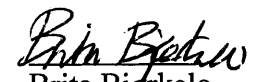
Matthiesen, Bjørkelo og Kaaresen har hatt en grundig diskusjon knyttet til arbeidsnotatets forslag til lovtekst. Arbeidsnotatets vurderinger oppleves som lite spenstig i forhold til det å gi varslere et tilstrekkelig vern. Etter vår mening vil varsling fremdeles være en risikosport med det fremsatte forslag til lovtekst. I forhold til de faktiske varslingssituasjoner vi har hatt befatning med, så mener vi utfordringene ligger på andre områder enn de arbeidsnotatet skisserer. Med andre ord kan det derfor stilles spørsmål ved om arbeidsnotatets forfattere og deres samlede kompetanse i forhold til varslingstematikken (jfr. juridisk samt psykologisk kunnskap og forståelse). Dette er vi enige om.

Et annet punkt ved arbeidsnotatet er spørsmålet om hvilken rolle offentlige myndigheter skal ha i forhold til veiledning mv. Vi er av den oppfatning at Arbeidstilsynet godt kan ha en klart avgrenset rolle, men at utfordringen for dem er å være i stand til å gi tilstrekkelig bistand i enkeltsaker som krever stor grad av oppfølging.

Det fremsatte lovforslag gir langt på vei ett godt grunnlag for å nærmere regulere vern av varsling. Forlaget til lovtekst bør likevel strammes opp slik at forslaget blir tydeligere og mer retningsgivende for den ansatte med hensyn til hvordan en opptrer i varslingssaker og at vernet av den ansatte ivaretas. Videre at forslaget blir praktikabelt og tilpasset de faktiske varslingssaker vi har sett mange eksempler på..

Vennlig hilsen


Stig Berge Matthiesen
Førsteamanuensis
Psykolog


Brita Bjørkelo
Dr.grads stipendiat
Psykolog

Jan Gunnar Kaaresen
Jurist
(sign.)