

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200501903	Dok nr.: 101
Arkivkode: 840.11	Dato: 27.03.06
Avd.: AMS / AMST	Saksbeh.:
U.off.:	

Deres/Your ref.: 200501903-/EVI

Vår/Our ref.: 359/05 AHS/srl

24.03.06

FORSLAG TIL NYE REGLER FOR ANSATTES YTRINGSFRIHET – VARSLING: HØRINGSSVAR

Arbeidsforskningsinstituttet AS (AFI) har mottatt forslag til nye regler om ansattes ytringsfrihet, kfr. høringsbrev av 23. desember 2005.

AFI har både generelle og noen mer spesifikke merknader.

GENERELT

På bakgrunn av tidligere forskning, bred kontakt med ansatte og ledelse i mange typer virksomheter gjennom bl.a. konferanser, samarbeids- og utviklingsprosjekter, kunnskap og innsikt gjennom faglige nettverk, kjennskap til internasjonal litteratur osv. vil Arbeidsforskningsinstituttet på generelt grunnlag støtte det pågående juridiske arbeidet med å lovfeste ytringsfrihet i arbeidslivet. Arbeidsgruppens rapport og konkrete forslag til lovfesting representerer derfor et viktig arbeid for å styrke dette lovvernet.

AFI vil imidlertid rent generelt og i tillegg også understreke betydningen av de prosesser og tiltak som gjøres internt i foretak og organisasjoner for å fremme bedre praksis, bedre prosedyrer og rutiner og en sunnere bedriftskultur på dette området. Kritiske vurderinger og ytringer av klanderverdige forhold på arbeidsplasser og i virksomheter må sees på som viktige bidrag til en konstruktiv utvikling. I en slik sammenheng vil ledelsens rolle, endringsmotivasjon og stimulering av en åpnere og involverende samarbeidsprosess være viktige faktorer i arbeidsmiljøklimaet innenfor den enkelte virksomhet.

Spørsmålet om å ha rett til, ha mot til og kunne formidle gjennom melding/varsling eller på annen måte informasjon om kritikkverdige eller kriminelle forhold er et helt sentralt element i en demokratisk prosess. Historisk har slike hendelser bidratt til å videreutvikle demokratiske styringsformer, fremme mer økonomisk og etisk akseptable tilstander i offentlig og privat næringsliv og styrke medias posisjon og frivillige organisasjoners rolle i samfunnslivet. Fenomenet ”varsling” (whistleblowing) kan verken historisk eller samtidsaktuelt begrenses eller innsnevres til bare å gjelde interne forhold knyttet til arbeidstaker-arbeidsgiver-relasjoner innenfor bedrifter eller foretak i vid betydning, dvs. inkl. kommuner, fylkeskommuner, statsforvaltning og riksinstitusjoner som Forsvaret og Den Norske Kirke. Den sterke fokuseringen på arbeidstaker-rollen ekskluderer også en rekke grupper fra rettighets- og beskyttelsesvern, som arbeidsløse, pensjonister, barn og unge, studenter,

hjemmeværende osv. I tillegg unndrar man gjennom en snever foretaksdefinisjon en rekke samfunnsbaserte temaer for varslingsstatus. Både fra norsk samtidshistorie og fra den internasjonale arenaen fins det en rekke eksempler på varslere som har informert om og reist debatt knyttet til kritiske og kritikkverdige forhold utenom arbeidslivet.

Bruken av Arbeidsmiljøloven som ramme, ved spesifisering av kriterier og plikter/rettigheter gjennom spesifikke lovparagrafer og gjennom anvendelse av betegnelser som arbeidstaker medfører alt i alt at varslerproblemet blir redusert og innsnevret. AFI vil understreke at styrket rettsvern gjennom forbedring av arbeidsmiljøloven må sees på som et klart, nødvendig tiltak men at det ikke er tilstrekkelig i denne sammenheng. Etter AFIs syn bør det derfor være en forutsetning at de foreslåtte tiltak i Arbeidsmiljøloven som Regjeringen vil fremme overfor Stortinget som en følge av utredningen og høringsrunden, følges opp med en tilsvarende styrking av varsleres rettsvern også på andre samfunnsområder.

SPESIELLE MERKNADER

Ytringsfrihet

Lovforslaget formulerer eksplisitt arbeidstakers rett til på egne vegne å ytre seg om forhold som berører virksomheten (kfr. den foreslåtte lovparagrafen § 2-4). Ytringsfrihet som et sentralt prinsipp i arbeidslivet er en selvfølgelig gjentakelse av ytringsfrihetens grunnlovsforankring. Ordlyden ”på egne vegne” kan imidlertid tolkes slik at den innskrenker bl.a. verneombuds eller tillitsvalgtes rett til å kunne formidle kritikk *på vegne av* andre ansatte. Verneombud/tillitsvalgte er i en slik rolle ikke primærvarslere og kan derfor muligens heller ikke påberope seg rettsvernet mot gjengjeldelser. Ordlydens entallsform (”arbeidstaker”) er individsentrert og kan også synes å unnta kollektive handlinger, for eksempel situasjoner der grupper av ansatte samlet fremmer ytringer om kritikkverdige forhold. Slike begrensninger er uheldige og bør rettes i det endelige lovforslaget.

Unødig risiko for skade

I § 2-4, punkt 2 foreslås det at ”ytringen skal ikke skape unødig risiko for skade på arbeidsgiverens saklige og tungveiende interesser”. Forslagets formulering åpner for omfattende tolkningsmuligheter, ikke minst fra arbeidsgivers side. Ordlyden kan lett tolkes innskrenkende og således ramme høyst legitim kritikk og varsling. Forslagets bruk av vage og upresise betegnelser, som ”unødig”, ”risiko” og ”skade”, kan ytterligere bidra til undertrykking av formidling av informasjon om kritikkverdige forhold. Selv om begrepene er drøftet i arbeidsgruppens rapport og der forsøkt tydeliggjort, er dette ikke tilstrekkelig klargjørende. Tvetydighetene kan i konkrete tilfelle gi arbeidsgiver stor definisjonsmakt og dermed innskrenke arbeidstakers handlingsrom. Bestemmelsen kan med fordel formuleres mer spesifikt (om bedriftshemmeligheter, forretningshold, lovfestet taushetsplikt) – forhold som også drøftes i Arbeidsgruppens rapport.

Forsvarlig grunnlag

Det foreslås at arbeidstakers framgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Formuleringen kan lett misbrukes, bl.a. ved at den lett kan forstås i betydningen ” på en lojal måte” – en formulering som Stortinget selv avviste. De utilsiktede konsekvensene kan bli at ansatte opplever varslingsbarrierene som så store og krevende at de stenger for en nødvendig varsling.

”Intern” varsling

Spørsmålet om såkalt ”intern” varsling har mange sider. Mange av dem er problematiske. Bruken av betegnelsen ”intern varsling” (se forslag til § 2-5, punkt 2 c) bygger på flere tradisjonelle premisser: dels at det eksisterer et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold (dvs. en rekke relevante grupper faller utenfor), dels at det eksisterer en tradisjonell virksomhet, som bedrift, konserner, foretak, offentlig forvaltning og lignende. Ved bruken av det første premisset faller en del høyst relevante grupper utenfor (tidligere ansatte, ansatte i andre bedrifter med andre arbeidsgivere (eks. forskere, fagfeller i inn- og utland), frilansere, arbeidssøkere og -løse, hjemmearbeidende) både dagens og det foreslåtte

rettsvernet i arbeidsmiljølovgivningen. Det andre premisset tar ikke hensyn til fleksibiliteten i det moderne arbeidslivet hvor bl.a. bruken av prosjektorganisering (både innad i bedrifter og med flere bedrifter som felles oppdragsgivere) synes å øke. Andre typer arbeidsforhold, som fjernarbeid, svekker også den tradisjonelle leder-medarbeiderrelasjonen.

AFI vil understreke at både flere viktige lover og forskrifter pålegger både virksomheter og flere profesjonsgrupper varslingsplikt. Organisert og systematisk varsling og rapportering av faktisk forekommende tilfeller og potensielt farlige hendelser inngår i miljø- og sikkerhetsarbeidet i mange virksomheter. Slik lovpålagt varsling som skjer på fastsatt måte bør med fordel presiseres i lovteksten som rettmessig. Det kan også være hensiktsmessig å presisere i lovteksten at varsling av bl.a. tilsynsmyndighet ikke er å betrakte som offentlig varsling, slik det også er beskrevet i rapporten.

Anonyme ytringer og anonym varsling

Under en del omstendigheter kan det – sett fra en arbeidstakers ståsted – være nødvendig eller ønskelig å komme med anonyme ytringer og/eller å varsle anonymt. Anonymitet kan være en forutsetning for at viktige, kritikkverdige forhold blir synliggjort. Loven bør derfor innbefatte forbud mot at arbeidsgiver på ulike måter forsøker å avsløre identiteten til varsleren.

Gjengjeldelse

Gjennom prosjektarbeidet om varslersproblemet, inkl. intervjuer og gjennomgang av internasjonal litteratur, har AFI fått innsikt i skjebnene til mange varslere. Det har også gitt oss kjennskap til de mange, mer subtile former for sanksjoner som har vært praktisert. De formelle former for gjengjeldelse er rimelig lett å identifisere. Problemet med gjengjeldelse har – slik varslerne selv har opplevd det – i stor grad vært alle de uformelle former for sanksjoner som har vært praktisert fra ledelse og til dels også kollegaer. Forbudet mot gjengjeldelse (§ 2-6, punkt 1) er viktig og vil kunne gi en nødvendig signaleffekt, men både tilsynsmyndigheter, fagforeninger og andre instanser må også konsentrere seg om å avdekke og motarbeide de mer uformelle sanksjonsformene for gjengjeldelse.

Bevisbyrde

AFI ser det som åpenbart at bevisbyrden må påhvile arbeidsgiver.

Med hilsen



Arild H. Steen
Daglig leder



Sverre Røed-Larsen
Prosjektleder