

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

**akademikerne**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saknr.: 200501903	Dok.nr.: 96
Arkivkode: 840.11	Dato: 27.03.06
Avd.: AMS/AMS1	Saksbeh.:
U.off.:	Dato 27.03.06

Deres ref  
200601047-/CRS

Vår ref  
207.19/NSS

## Høring – forslag til nye regler om ansattes yringsfrihet/varsling

Det vises til Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev datert 23. desember 2005 vedrørende forslag til nye regler om ansattes yringsfrihet og varsling. Akademikerne og våre medlemsforeninger er meget positiv til nye regler om ansattes yringsfrihet og vernet av varslere.

### Innledning

Innledningsvis vil Akademikerne si seg fornøyd med prosessen departementet har gjennomført og som har ledet frem til rapporten som nå er på høring. Fra vår side er det viktig å peke på de spesielle utfordringene som knytter seg til ansattes yringsfrihet i både privat og offentlig sektor, og hva som er riktig fremgangsmåte for både ansatte og ledere i slike situasjoner. En viktig målsetning for lovgivningsarbeidet må være å sikre at bruk av yringsfriheten er et gode for både virksomhet og samfunnet for øvrig. Det må tilrettelegges for mekanismer i virksomhetene som gir yringer et nødvendig spillerom samt en forutsigbar og betryggende håndtering av innholdet i ytringene.

Varsling av ulovlige og kritikkverdige forhold i virksomheten tilhører yttergrensene og er en unntakssituasjon. Samtidig viser også erfaringsmaterialet i rapporten at varsling om slike forhold kan utløse uforutsigbare og alvorlige reaksjoner som i konsekvens kan skade både den ansatte og virksomheten. Ansattes yringsfrihet og beskyttelse av ansatte som varsler om kritikkverdige eller ulovlige forhold i egen virksomhet, er derfor viktige temaer i utviklingen av verne Lovgivning for arbeidslivet.

### Generelt til de foreslåtte lovbestemmelsene

Akademikerne stiller seg i utgangspunktet positiv til de forslag om regulering som fremsettes i rapporten. Rettsstillingen omkring ansattes yringsfrihet i arbeidsforhold fremstår som uklar og uforutsigbar både for arbeidsgivere og arbeidstakere. Det er også vår oppfatning at arbeidstakere i mange sammenhenger opplever formelle og uformelle begrensninger i mulighetene for å ytre seg.

Det er derfor viktig at ansattes yringsfrihet nå lovfestes i arbeidsmiljøloven. En slik lovregulering vil dels være av informativ karakter, men vil også bidra til å redusere usikkerhet, fremme forutsigbarhet og gjøre den ansattes yringsfrihet mer reell. Den foreslåtte

lovtekst til arbeidsmiljølovens §§ 2-4 – 2-6 og § 3-6 gir etter vår vurdering i utgangspunktet et betryggende vernnivå for ansatte som bruker ytringsfriheten eller varsler om kritikkverdige forhold i egen virksomhet.

I tillegg vil vi peke på at selv om den ansattes ytringsfrihet følger av Grunnloven og menneskerettighetene, vil lovfesting i seg selv gi en sterk signaleffekt om ønskeligheten av slike ytringer. Dette anser vi som positivt for utviklingen av en god kultur for ytringer og håndteringen av disse i virksomheten.

#### **§ 2-4 Arbeidstakers ytringsfrihet**

Bestemmelsen må uttrykke den utvilsomme hovedregel, nemlig at den ansatte har ytringsfrihet. Det er enhver innskrenkning i denne retten som må reguleres særskilt. Akademikerne støtter derfor forslaget til § 2-4 første ledd slik det er utformet i rapporten.

Vi mener imidlertid at henvisningen til Grunnloven § 100 er villedende. Ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 rekker videre enn ansattes ytringsfrihet etter § 2-4. Selv om aml. § 2-4 må anses for å være en spesialregel ift. Grunnloven § 100, er det ikke naturlig å benytte en ”jf.”-henvisning. En ”jf”- henvisning er for øvrig språklig og lovteknisk uheldig.

Akademikerne er enig i at det kan være behov for å begrense ansattes ytringsfrihet i andre situasjoner enn de lovbestemte, slik man har foreslått i annet ledd. Dette er også i samsvar med gjeldende rett. Vi er videre enig i at begrensningen bør formuleres som en generell bestemmelse og ikke som en kasuistisk opplisting. Problemet med den foreslåtte formuleringen er forholdet mellom begrepene ”unødig risiko” for skade på arbeidsgivers ”saklige og tungtveiende interesser”. Vi finner ikke at denne formuleringen gir den forutsigbarhet og klarhet i regelverket som man etterstreber i de øvrige bestemmelsene. Spesielt vil det være vanskelig i det enkelte tilfelle å fastsette hva motsatsen til ”unødig” vil være i det enkelte tilfelle. Vi ser helst at begrepet ”unødig” erstattes med et annet begrep, eventuelt at man vurderer en omformulering av dette leddet.

#### **§ 2-5 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten**

Akademikerne støtter forslaget om at det gis en særregel om den ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, slik dette er formulert i forslag til § 2-5 første ledd. Vi understreker også at utformingen av første ledd sikrer at den ansattes rett til å varsle etter denne bestemmelsen er absolutt så lenge det har sitt grunnlag i ”kritikkverdige forhold i virksomheten”.

I annet ledd stilles krav til fremgangsmåten ved varsling. Vi er i utgangspunktet positiv til at momentene til fremgangsmåten ved offentlig varsling tas inn i loven. Dette gir en tilgjengelig standard og forutsigbarhet for både arbeidstaker og arbeidsgiver i slike situasjoner. Når det gjelder siste setning under bokstav c) i punkt 2, er vi imidlertid noe i tvil om det er hensiktsmessig å innta noen definisjon av hva som skal anses som intern varsling. Vi frykter også at en henvisning til interne retningslinjer kan føre til at det lages virksomhetsvise retningslinjer som er utformet slik at de virker begrensende på arbeidstakernes ytringer. Akademikerne foreslår derfor at bestemmelsen omformuleres slik at disse hensyn ivaretas bedre, eller at man stryker siste setning. For øvrig vises til våre kommentarer til § 3-6.

Vi finner grunn til å minne om at helsepersonell har en varslingsplikt til tilsynsmyndigheten der det foreligger informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet, jf helsepersonelloven § 17. Temaet er kort berørt i rapporten (s 40). Denne plikten gjelder både

store foretak og mindre enheter og kontorer. Fordi erfaringer viser at det er en belastning for den enkelte arbeidstaker å overholde sin varslingsplikt, er vi opptatt av at det med plikten til å si fra også følger en beskyttelse utover den som følger av helsepersonelloven.

Også etter helsepersonelloven må det innfortolkes et vern mot represalier fra arbeidsgivers side mot rettmessige ytringer. Det kan således oppstå tilfeller hvor en melding om kritikkverdige forhold kan omfattes av både helsepersonelloven § 17 og forslagene til nye regler i arbeidsmiljøloven. Spørsmålet er hvordan slike tilfeller skal vurderes.

Vi er av den oppfatning at også helsepersonell som melder fra om kritikkverdige forhold til tilsynsmyndigheten må være vernet av det alminnelige vernet som forslaget legger opp til. Tilfredsstillir meldingen til tilsynsmyndigheten kravene i forslaget til ny § 2-5, må helsepersonellet få det vern mot gjengjeldelser som følger av de nye bestemmelsene, se forslaget til ny § 2-6.

Det kan også bemerkes at det ikke helt kan utelukkes at det ulovfestede vernet mot represalier som må sies å måtte innfortolkes i helsepersonelloven § 17 om varslingsplikt, i særegne tilfeller kan strekke lenger enn vernet etter de nye bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. I slike tilfeller må vernet etter § 17 fortsatt gjelde. Det minnes om at der det oppstår fare for pasienters sikkerhet, har helsepersonellet ikke bare en rett, men også plikt til å melde fra. Dette kan få betydning for rettmessigheten av varslingen i grensetilfeller. Plikten gjør at det f.eks kan tenkes at det må meldes fra på et tidligere tidspunkt enn det som er naturlig etter de nye bestemmelsene. For de aller fleste tilfeller vil imidlertid det lovfestede vernet etter de nye bestemmelsene være tilstrekkelig.

### **§ 2-6 Forbud mot gjengjeldelser**

Akademikerne støtter forslaget til ny aml. § 2-6. Lovforslagets vern mot gjengjeldelse overfor arbeidstakere som fremskaffer opplysninger om kritikkverdige forhold i virksomheten, er etter vår oppfatning en forutsetning for at de samfunnsmessige hensyn som ligger bak bestemmelsene skal kunne ivaretas. Vi ønsker imidlertid å gjøre gjeldende følgende presisering i forhold til forslagene i rapporten:

Når det gjelder begrepet "gjengjeldelse" mener vi at det bør eksemplifiseres hva som ligger i dette uttrykket. Begrepet gjengjeldelse i denne sammenhengen er vagt og har ingen rettslig forankring. Det er viktig å være oppmerksom på at gjengjeldelse i praksis går utover de ordinære tiltakene som omtales i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven som oppsigelse, avskjed, ordensstraff med mer. Gjengjeldelse vil blant annet kunne være hel eller delvis utestenging fra arbeidsoppgaver eller arbeidsplass, utfrysing, mangel på lønns- eller karriereutvikling og trakassering, eller mobbing. Vi foreslår derfor at det vurderes en bestemmelse som eksemplifiserer hva gjengjeldelse kan innebære.

Akademikerne støtter forslaget i rapporten om å utvide forbudet mot gjengjeldelser til ikke bare å gjelde ved varsling, men også ved ytringer som ledd i den politiske og faglige debatt. Vi anser det som sentralt at forbudet også gjøres gjeldende i forbindelse med den ansattes innsamling av opplysninger eller hvor den ansatte har tilkjennegitt at ytringsfriheten vil bli brukt.

For å underbygge viktigheten av at den ansatte skal ha et sterkt ytringsfrihetsvern, er det viktig at bevisbyrdereglene innrettes slik at denne friheten blir reell. Akademikerne anser at

en bestemmelse om delt bevisbyrde best vil bidra til å oppfylle dette formålet. Av samme årsak støtter vi også forslaget om et objektivt oppreisningsansvar i disse sakene.

### **§ 3-6 Plikt til å legge til rette for varsling**

Akademikerne anser dette for å være en meget viktig regel som utgjør et nødvendig supplement til forslaget om varsling i § 2-5. Videre mener vi en slik lovfestet plikt vil bidra til å gjøre arbeidsgiver bevisst på de ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold og skape forutsigbarhet i forhold til hvordan virksomhetens vil håndtere dette.

Vi mener videre at tilrettelegging kan skje i forbindelse med HMS-arbeidet, og at arbeidsgivere må pålegges å ha klare rutiner ved varsling. Vi er av den oppfatning at arbeidsgruppens forslag ikke rekker langt nok når det overlates til arbeidsgiver å vurdere om *”forholdene i virksomheten tilsier det”*. Dersom arbeidsgivers oppfatning er styrende for denne vurderingen, vil det etter vår mening virke hemmende på ytringsklimaet.

Vi foreslår at bestemmelsen utformes slik:

*”Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, sette i verk tiltak som legger forholdene til rette for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i henhold til § 2-5. Dersom forholdene tilsier det, skal det utarbeides retningslinjer for varsling.”*

### **Forbud mot instruksfestet taushetsplikt i ny § 13 g i forvaltningsloven**

Akademikerne støtter arbeidsgruppens forslag til lovbestemmelse. Vi mener også at plasseringen i forvaltningsloven er det mest naturlige valget.

### **Tvisteløsningsorgan**

Akademikerne støtter forslaget om at det ikke opprettes et nytt særorgan for å avgjøre tvister om ansattes ytringsfrihet. Vi er også enig i at avgjørelsesmyndigheten i tvistesaker heller ikke legges til andre forvaltningsorganer. Det er imidlertid ikke umulig at dette kan bli aktualisert på et senere tidspunkt, og spørsmålet bør da vurderes på nytt dersom dette blir tilfellet.

Vi mener videre at det er viktig å fokusere på at Arbeidstilsynets forvaltningsrettslige veiledningsplikt også vil gjelde i spørsmål knyttet til ansattes ytringsfrihet og vern av varslere.

### **Vedrørende anonym varsling**

Anonym varsling er berørt i rapporten, særlig i relasjon til tilsynsmyndigheter, se pkt 4.8.3 s 103. Arbeidsgruppen konkluderer med at dette spørsmålet bør vurderes nærmere innenfor de enkelte tilsyns- og rettsområder.

Vi mener at det bør vurderes nøyere om det skal inntas egne regler om anonym varsling i arbeidsmiljøloven. Vi er kjent med at varsling via tillitsvalgte er en relativt alminnelig måte å ta opp kritikkverdige forhold innenfor helsesektoren. Tilsvarende vil også kunne være tilfelle i andre sektorer samt at det varsles via verneombud. Vi vil derfor be departementet vurdere å innta en rett til anonymitet ved varsling til tillitsvalgte og/eller verneombud i det videre arbeidsmiljøarbeidet.

### **Vedrørende evaluering av bestemmelsene**

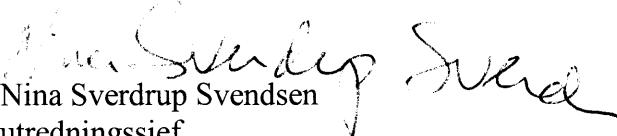
Bestemmelsene som er foreslått forsterker ansattes ytringsfrihet samtidig som det gir et vern for ”varslerne”. Siden dette vernet tidligere ikke har vært lovregulert er det vanskelig å forutsi virkningen av de nye bestemmelsene og den forventede økte bevissthet rundt disse. Vi ber

departementet derfor å sikre at det lovgitte vernet ikke blir illusorisk og at man evaluerer bestemmelsene når disse har virket over noe tid.

Konkret vil vi foreslå at departementet sammen med partene i arbeidslivet evaluerer bestemmelsene 2-3 år etter at de er trådt i kraft. Kunnskap om hvordan varslere blir behandlet er viktig, særlig for vurderingen av om bestemmelsene bør endres.

Med vennlig hilsen

Akademikerne

  
Nina Sverdrup Svendsen  
utredningssjef