



Innst. O. nr. 6

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1. januar 2006 trådte Lov 17. juni 2005 nr. 62 (arbeidsmiljøloven) i kraft, med unntak av § 2-4 om vern av varslere. I Ot.prp. nr. 24 (2005-2006) ble det varslet at Arbeids- og inkluderingsdepartementet tok sikte på å komme tilbake med en ny proposisjon i løpet av våren 2006 med forslag om regulering av yringsfrihet i arbeidsforhold, herunder varsling. Forslaget ble først sendt ut på høring.

Departementet fremmer her forslag om regulering av varsling i arbeidsmiljøloven. Forslagene til nye §§ 2-4, 2-5 og 3-6 skal erstatte og supplere arbeidsmiljøloven § 2-4. Forslag er en oppfølging av Stortingets forutsetninger da den nye Grunnloven § 100 om yringsfrihet ble vedtatt i 2004 og da bestemmelsen om vern av varslere i arbeidsmiljøloven § 2-4 ble vedtatt i 2005.

Varsling er en del av det mer generelle spørsmålet om ansattes yringsfrihet, som gjelder alle yringer som arbeidstaker fremmer på egne vegne og som berører virksomheten der arbeidstakeren arbeider.

Yringsfrihet er en grunnleggende rettighet som er nedfelt i Grunnloven § 100 og i menneskerettighetene. Ansattes yringsfrihet er et aspekt av den alminnelige yringsfriheten. Et ansettelsesforhold reiser særlige yringsfrihetsspørsmål fordi arbeidsgiver har krav på en viss lojalitet fra sine ansatte. For å overholde lojalitetsplikten kan den ansatte bli nødt til å avstå fra visse yringer.

Departementets forslag til nye regler om varsling vil bidra til å styrke den reelle yringsfriheten i anset-

telsesforhold. Reglene som foreslås, skal fremme åpenhet og bidra til bedre yringsklima i den enkelte virksomhet.

Departementet foreslår en ny § 2-4 som slår fast at arbeidstaker har rett til å varsle, det vil si å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten. Et hovedformål med forslaget er å signalisere at varsling er både lovlig og ønsket. Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med lov eller med etiske normer.

Varslingen skal skje på en forsvarlig måte. Det foreslås lovfestet at arbeidstaker alltid skal ha rett til å varsle tilsynsmyndigheter og til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det foreslås også lovfestet at dersom arbeidsgiver påstår at arbeidstaker har varslet i strid med bestemmelsen, er det arbeidsgiver som må påvise at varslingen var urettmessig. Lovbestemmelsen innebærer at det gis tydelige signaler om retten til å varsle. Reglene viderefører og kodifiserer gjeldende vide yringsfrihet i varslingssituasjoner. Når det gjelder varsling til tilsynsmyndigheter, må det legges til grunn at yringsfriheten utvides noe.

Departementet foreslår en ny § 2-5 som styrker vernet mot gjengjeldelser overfor arbeidstakere som har varslet. Gjengjeldelsesforbudet utvides til også å omfatte gjengjeldelser mot arbeidstaker som fremkaffer opplysninger eller på andre måter gir til kjennet at yringsfriheten vil bli brukt. Det foreslås en regel om delt bevisbyrde, noe som betyr at hvis arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted ulovlig gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det ikke har funnet sted gjengjeldelse i strid med loven. Videre foreslås det at arbeidstaker som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med gjengjeldelsesforbudet, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld.

Det må være arbeidsgivers ansvar å sørge for et godt yringsklima i virksomheten. Det foreslås derfor å gi arbeidsgiver plikter i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Departementet foreslår en ny § 3-6 i arbeidsmiljøloven som slår fast at arbeidsgiver, når forholdene i virksomheten tilsier det, skal utarbeide rutiner for varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for varsling av kritikkverdige forhold.

1.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Ytringsfrihetskommisjonen og ny Grunnlov § 100 om ytringsfrihet

Ytringsfrihetskommisjonen avga i 1999 sin innstilling NOU 1999:27 "Ytringsfrihed bør finde Sted" med forslag til ny Grunnlov § 100 om ytringsfrihet. Kommisjonen uttalte blant annet at det er utilfredsstillende at reglene som begrenser ansattes ytringsfrihet, i så stor grad er ulovfestede og delvis underutviklede. Kommisjonen anbefalte at et lovgivningsinitiativ blant annet burde omfatte en nærmere avklaring/definisjon av begrepet illojalitet og at fenomenet varsling burde lovreguleres.

Med bakgrunn i Ytringsfrihetskommisjonens innstilling drøftet Justisdepartementet i St.meld. nr. 26 (2003-2004) ulike lovgivningsinitiativer med sikte på å styrke ansattes ytringsfrihet. Justisdepartementet mente det var usikkert hvor langt en avklaring i lov av begrepet illojalitet kan bidra til å fjerne usikkerhet om grensene mellom lojalitetsplikten og ytringsfriheten. Justisdepartementet var derimot i utgangspunktet positivt innstilt til lovbestemmelser som gjør at ansatte i praksis tør å bruke retten til å varsle allmennheten om sterkt kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Den nye Grunnloven § 100 ble vedtatt av Stortinget 30. september 2004. Den nye bestemmelsen innebærer en styrking av grunnlovsvernet for ansattes ytringsfrihet.

Arbeidslivslovutvalget og arbeidsmiljøloven § 2-4 om varsling

Arbeidsmiljøloven av 1977 hadde ingen bestemmelser om rett til å varsle eller om ansattes ytringsfrihet i sin alminnelighet.

Arbeidslivslovutvalget foreslo enstemmig i NOU 2004:5 en bestemmelse om vern av varslere. Forslaget skulle lovfeste et vern mot gjengjeldelser for arbeidstakere som på en lojal måte varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten og var ment å være en kodifisering av gjeldende rett. Regjeringen fremmet i Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) om ny arbeidsmiljølov et forslag til en bestemmelse om varsling i henhold til dette forslaget.

Stortinget vedtok en annen formulering enn det regjeringen hadde foreslått. Arbeidsmiljøloven § 2-4 om forbud mot gjengjeldelse som følge av varsling, sier således at arbeidstaker har rett til å varsle offentlig om kritikkverdige forhold i virksomheten der dette ikke er i strid med lov. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Det vises til Innst. O. nr. 100 (2004-2005). Den nye arbeidsmiljøloven trådte i kraft 1. januar 2006. Ikrafttredelse av § 2-4 er imidlertid utsatt.

Arbeidsgrupperapport

I Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) ga regjeringen uttrykk for at den foreslåtte varslerbestemmelsen i § 2-4 kun skulle betraktes som ett skritt på veien mot sterkere vern av varslere og styrking av ansattes ytringsfrihet generelt. Arbeids- og sosialdepartementet, i samarbeid med Justisdepartementet, satte derfor våren 2005 i gang en utredning som skulle resultere i konkrete lovforslag eller forslag om andre tiltak som kan styrke ansattes reelle ytringsfrihet ytterligere.

Varslerbestemmelsen i arbeidsmiljøloven ble vedtatt under forutsetning av at denne utredningen ble gjennomført og at forslag til ytterligere tiltak skulle fremmes for Stortinget i løpet av våren 2006. Endelig utforming av loven skulle avgjøres på bakgrunn av dette arbeidet.

I rapporten "Ansattes ytringsfrihet" som ble levert i desember 2005, ble det gjort rede for gjeldende regler om ansattes ytringsfrihet, foreliggende empirisk materiale om ytringsfrihet i ansettelsesforhold. I tillegg ble ulike tiltak drøftet, og det ble fremmet konkrete forslag til nye lovregler som skal styrke ansattes reelle ytringsfrihet og vernet av de som yrer seg.

Rapporten med forslagene ble sendt til i alt 175 høringsinstanser, herunder sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, statlige tilsynsetater, interesseorganisasjoner og forskningsinstitusjoner. Det kom inn 79 hørings svar hvorav 20 ikke hadde merknader til rapporten og forslagene.

1.2 Internasjonale regler

Det er i proposisjonen vist til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 19. Etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 19 skal enhver ha rett til ytringsfrihet. Det er antatt at bestemmelsen ikke gir noe sterkere vern for ytringsfriheten enn det som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 10. Det redegjøres nærmere for: Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 10, FN-konvensjonen mot korrupsjon, Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon, Europarådets rekommandasjon om retningslinjer for offentlig ansatte samt EU-/EØS-regler.

1.3 Andre lands rett

Det er i proposisjonen redegjort nærmere for hvordan vernet av arbeidstakere som varsler blir ivarettatt i Sverige, Storbritannia og USA. Det vises til kapittel 5 i proposisjonen for nærmere redegjørelse av dette.

1.4 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår flere nye bestemmelser om ansattes yringsfrihet i arbeidsmiljøloven og forvaltningsloven som skal erstatte og supplere arbeidsmiljøloven § 2-4.

Lovfesting av yringsfriheten og dens grenser

Det foreslås en ny § 2-4 i arbeidsmiljøloven som viderefører gjeldende regler i Grunnloven og ulovfestede regler om retten til å ytre seg og yringsfrihetens grenser (løjalitetsplikten). Bestemmelsen slår fast at arbeidstakere har rett til å ytre seg på egne vegne om forhold som berører virksomheten, jf. Grunnloven § 100, herunder yringer om politiske og faglige spørsmål. Yringsfriheten skal utøves på en måte som ikke skaper unødige risiko for skade på arbeidsgivers saklige og tungtveiende interesser.

Det foreslås videre en særregel om varsling i § 2-5 som slår fast at arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Forslaget er en videreføring av gjeldende rett.

Vern mot gjengjeldelser

Arbeidsgruppen foreslår en ny § 2-6 om vern mot gjengjeldelse. Det foreslås at det lovfestede forbudet mot gjengjeldelser ved varsling i den vedtatte § 2-4 andre ledd utvides til å gjelde ansattes yringsfrihet i sin alminnelighet. Det foreslås i denne sammenheng også å lovfeste delt bevisbyrde og objektivt erstatningsansvar for ikke-økonomisk tap (rett til oppreisning), etter mønster av diskrimineringsreglene.

Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

Det foreslås en ny § 3-6 i arbeidsmiljøloven som slår fast at arbeidsgiver, dersom forholdene i virksomheten tilsier det, skal utarbeide retningslinjer for varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Forbud mot instruks om taushetsplikt

Det foreslås en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13 bokstav g om at ingen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, ved instruks skal kunne pålegges taushetsplikt om opplysninger som allmennheten har krav på innsyn i eller som det

er gitt innsyn i etter offentlighetsloven eller annen lov om dokumentoffentlighet.

Andre tiltak som ble vurdert

Det redegjøres i proposisjonen for andre tiltak arbeidsgruppen vurderte, herunder eventuelt opprettelsen av et eget "yringsfrihetsorgan" for arbeidslivet, hvorvidt det bør innføres regler som gir arbeidstakere rett til anonymitet overfor arbeidsgiver hvis de varsler om kritikkverdige forhold.

1.5 Oversikt over høringsuttalelsene

I proposisjonen gis det en oversikt over høringsinstansenes syn på høringsutkastet. Det gjøres rede for høringsinstansenes merknader til enkeltbestemmelser i tilknytning til behandlingen av de enkelte lovforslag. Det vises til proposisjonens pkt. 7 for nærmere redegjørelse av dette.

1.6 Merknader til lovtæksten

Proposisjonens kapittel 9 inneholder merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget til lovtækt. Det vises til proposisjonens kapittel 9 for nærmere redegjørelse.

1.7 Gjeldende rett

I proposisjonen gjøres det nærmere rede for yringsfrihetsvernet i Grunnloven § 100, yringsfrihetens plikt til å varsle, gjengjeldelse, arbeidsmiljøloven § 2-4, avvikrappoterter og systematisk helse, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt anonymitet ved varsling til arbeidstilsyn.

Det er nedenfor redegjort nærmere for yringsfrihetsvernet i Grunnloven § 100. Når det gjelder de øvrige punktene, vises det til proposisjonens kapittel 4.

Yringsfrihetsvernet i Grunnloven § 100

Ansattes yringsfrihet er beskyttet av den alminnelige bestemmelsen om yringsfrihet i Grunnloven § 100. Den beskytter mot inngrep i ansattes yringsfrihet fra offentlige myndigheter og i betydelig utstrekning også fra private. Utgangspunktet er at ansatte har yringsfrihet på linje med alle andre. Spørsmålet er hvilke begrensninger som kan gjøres i den ansattes yringsfrihet.

Særlig når det gjelder politiske yringer vil grunnlovsbestemmelsen ha betydning ved at den direkte binder både offentlige og private arbeidsgivere.

Bestemmelsen i Grunnloven § 100 første ledd om at "Yringsfrihet bør finde Sted" understreker at yringsfrihet er hovedregelen og utgangspunktet. Bestemmelsen markerer også at vernet av yringsfriheten gjelder uavhengig av hvilket medium ytringen formidles gjennom.

Når det gjelder vernet av de politiske ytringene, gis dette et særlig sterkt vern. Grunnloven § 100 tredje ledd verner "Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand". Bestemmelsen omfatter politiske ytringer i vid forstand, dvs. ytringer om alle tema av politisk, samfunnsmessig, moralsk og kulturell art som har allmenn interesse. En stor del av de ytringene fra ansatte som det kan oppstå konflikt om i forhold til arbeidsgiveren, vil etter en slik definisjon være politiske ytringer. Visse ytringer kan imidlertid normalt ikke regnes som "politiske", for eksempel ytringer om andre ansattes personlige forhold eller avsløring av forretningshemmeligheter kun med sikte på egen vinning. Slike ytringer faller således utenfor det særlige vernet etter tredje ledd.

Tredje ledd verner mot inngrep i ytringsfriheten både på grunnlag av statens høyhetsrett og inngrep på grunnlag av privat autonomi. Bestemmelsen setter dermed grenser for inngrep fra offentlige eller private arbeidsgivere.

Hensynet til lojalitet til arbeidsgiver kan etter omstendighetene være særlig tungtveiende. Adgangen til å innskrenke ytringsfriheten er imidlertid snevrere for de politiske ytringene enn for ytringer ellers.

1.8 Komiteens innledende merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen og Sverre Myrli, fra Fremskrittspartiet, Robert Eriksson, Kari Kjønås Kjos og Kenneth Svendsen, fra Høyre, Martin Engeset, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Duesund, fra Senterpartiet, Dagfinn Sundsbø og fra Venstre, André N. Skjelstad, mener at vernet om varslere, og dermed utformingen av arbeidsmiljølovens bestemmelser om rettsvernet for varslere, utgjør en hovedutfordring på arbeidsmiljølovens område. Gjennom Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) og behandlingen av denne i Innst. O. nr. 100 (2004-2005) og nå Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) og Stortingets behandling av denne, gis ansatte som varsler om kritikkverdige forhold i den virksomheten de er ansatt, økt trygghet for retten til å varsle og sikkerhet mot gjengjeldelser som følger av varslingen.

Komiteen legger til grunn at arbeidstakers ytringsfrihet er en grunnlovsfestet menneskerettighet beskyttet av den alminnelige bestemmelsen om ytringsfrihet i Grunnloven § 100. Også traktatfestede rettigheter etter Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 10, sikrer ansatte ytringsfrihet og forplikter statene til å sikre at private arbeidsgivere ikke griper urettmessig inn i sine ansattes

ytringsfrihet. Komiteen vil med dette understreke at ansatte har ytringsfrihet på linje med alle andre.

Komiteen deler Regjeringens vurdering av at den nye Grunnloven § 100, som ble vedtatt 30. september 2004, innebærer en styrking av grunnlovsvernet for ansattes ytringsfrihet. Særlig når det gjelder politiske ytringer vil grunnlovsbestemmelsen ha betydning ved at den direkte binder både offentlige og private arbeidsgivere. Tredje ledd i Grunnloven § 100 gir et særlig sterkt vern av de politiske ytringene, og adgangen til å innskrenke ytringsfriheten er snevrere for de politiske ytringene enn for ytringer ellers.

Komiteen registrerer at det i høringsrunden før lovforslaget ble fremmet, var ulike oppfatninger av hvordan begrensningene i ytringsfriheten skal formuleres i lovteksten - særlig i forhold til faglige og politiske ytringer. Flere mente at forslagene i arbeidsgruppens rapport om en generell regel i arbeidsmiljøloven om arbeidstakers ytringsfrihet, var preget av skjønsmessige begreper og vanskelige avveininger som vil kunne gi uklarhet og uforutsigbarhet, noe som ifølge enkelte høringsinstanser ville føre til at arbeidstaker kvier seg for å ytre seg. Enkelte pekte også på at høringsutkastets forslag om å meisle ut lojalitetskravet i loven kan innebære en fare for en utilsikket innskrenkning av ytringsfriheten.

Komiteen mener at det i lovreguleringene i arbeidsmiljøloven ikke bør legges inn formuleringer som regulerer ansattes ytringer generelt. Politiske og faglige ytringer som ikke regnes som varsling, skal fortsatt reguleres gjennom vernet i Grunnloven § 100 og de begrensninger i ytringsfriheten som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten og lovregler om taushetsplikt mv. Grunnloven § 100 setter krav til private, kommunale og statlige arbeidsgivere om at de ansatte skal kunne ytre seg fritt på egne vegne om forhold som berører virksomheten.

2. DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Arbeidstakers ytringsfrihet er en grunnlovsfestet menneskerettighet. Dette fordrer at det legges stor vekt på de allmenne hensyn som ligger bak ytringsfriheten, dvs. demokrati, sannhetssøken og individets frie meningsdannelse. Det er behov for å styrke den reelle ytringsfriheten i ansettelsesforhold. Spesielt nevnes at arbeidstakere som har en særlig innsikt i de spørsmål de arbeider med ut fra sin faglige kompetanse og ut fra den informasjon de får gjennom ansettelsesforholdet, må få anledning til å ytre seg i det offentlige rom. Dette bidrar til bedre kontroll med offentlige ytelser og ressursbruk og er et virkemiddel for å avdekke korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet.

Det er behov for regler som gir informasjon om yringsfriheten og som bidrar til å få i gang dialog, informasjon, opplæring og bevissthet rundt yringsfrihetsspørsmål. Det er også behov for regler som initierer tiltak som fremmer et godt yringsklima i den enkelte virksomhet med hensyn til hvordan intern kritikk og uenighet håndteres og hvordan den som sier fra, behandles.

Virksomhetene bør i utgangspunktet ha mulighet til å håndtere kritikkverdige forhold internt først, noe som fordrer at varsling og intern kommunikasjon settes på dagsordenen i den enkelte virksomhet.

Faktorer som ser ut til å begrense mulighetene for å varsle, er de ansattes frykt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver, ledelse eller kolleger samt faktiske krav, forventninger eller oppfatninger om arbeidstakernes lojalitet til sin arbeidsgiver. Disse lojalitetskravene ser ofte ut til å gå lenger enn de kravene som følger av den rettslige lojalitetsplikten. En del arbeidstakere vet heller ikke når de kan eller skal si ifra eller til hvem.

Det vises til underpunktene i proposisjonens kapittel 8 for nærmere redegjørelse av de enkelte høringsuttalelsene.

2.1 Lovfesting av yringsfriheten og dens grenser

I høringsutkastet ble det foreslått en generell regel om ansattes yringsfrihet (politiske og faglige yringer) og en særregel om varsling. Forslagene er en videreføring og kodifisering av gjeldende grenser for yringsfriheten.

Hva slags yringer som skal reguleres i loven

POLITISKE OG FAGLIGE YTRINGER

Mange av høringsinstansene er positive til å utvide arbeidsmiljølovens regler til å gjelde alle slags yringer i ansettelsesforhold, og ikke bare varsling slik som den vedtatte § 2-4. Uenigheten går mer på hvordan begrensningene i yringsfriheten skal formuleres i lovteksten, særlig i forhold til politiske og faglige yringer.

Hensikten med en generell bestemmelse om arbeidstakers yringsfrihet vil være å gi klare signaler om at ansattes yringsfrihet er svært vid, og at arbeidstakers deltakelse i politisk og faglig debatt i utgangspunktet både er lovlig og ønskelig. Det vil videre være et formål å gi partene større klarhet og forutberegnelighet enn i dag når det gjelder yringsfrihetens grenser. Høringsrunden viser at forslaget slik det er formulert i høringsutkastet vil kunne gi inntrykk av en for snever yringsfrihet. Bestemmelsen vil da virke mot sin hensikt og ikke gi den veiledning og forutberegnelighet som etterstrebes. Det er etter departementets oppfatning vanskelig å komme fram til en alternativ lovtekst som er mer dekkende enn hø-

ringsforslaget. Det er varsling som det er viktigst å regulere i loven. Departementet vil derfor ikke legge fram forslag om regulering av ansattes yringer generelt.

Departementet foreslår at politiske og faglige yringer som ikke regnes som varsling, fortsatt skal reguleres gjennom vernet i Grunnloven § 100 og de begrensninger i yringsfriheten som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten og lovregler om taushetsplikt mv. At dette ikke blir regulert i loven, vil ikke innebære materielle endringer i forhold til gjeldende rett eller høringsutkastet.

Grensene for arbeidstakers yringsfrihet avhenger av en konkret avveining mellom hensynet til arbeidstakers yringsfrihet og arbeidsgivers interesser, herunder behovet for en viss lojalitet fra arbeidstakers side. Hensynet til yringsfriheten skal i utgangspunktet veie tyngst.

Det må legges til grunn at det er innskrenkninger i yringsfriheten som må begrunnes, og ikke retten til å ytre seg (NOU 1999:27).

VARSLING

Varsling er det viktigst å regulere i loven, og det er her størst behov for avklaring av retten og vern av arbeidstakerne. Forholdene må legges til rette for at arbeidstakere skal melde fra om kritikkverdige forhold i virksomheten, slik at disse opphører og eventuelt avdekkes for allmennheten. En del arbeidstakere er usikre eller uvitende om når man kan si fra, hvem de kan si fra til eller hvordan de skal si fra.

Å begrense arbeidsmiljølovens regler til bare å gjelde varsling, vil også gi en bedre sammenheng med lovens øvrige bestemmelser. Loven har allerede enkelte regler som relaterer seg til varslingsproblematikken, mens regler om faglige og politiske yringer ville brakt inn et helt nytt tema i arbeidsmiljøloven.

Retten til å varsle

Departementet foreslår en ny § 2-4 som slår fast at arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Formålet med forslaget er å signalisere at varsling er både lovlig og ønsket. Departementet legger til grunn at arbeidstakere i utgangspunktet har - og bør ha - yringsfrihet også dersom yringene kan komme i konflikt med eller skade arbeidsgivers interesser. Bestemmelsen omfatter både ekstern og intern varsling.

Med ekstern varsling menes uttalelser, opplysninger, dokumenter osv. som gis til media, faglige forum, tilsynsmyndigheter osv. utenfor virksomheten. Med intern varsling menes tilfeller der arbeidstaker sier fra til kolleger, verneombud, tillitsvalgte, representant for ledelsen eller andre i virksomheten. Med kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle

(dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud, brudd med virksomhetens etiske retningslinjer samt alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet.

Ytringer som ikke regnes som varsling etter § 2-4, vil uansett være vernet av Grunnloven § 100, med de begrensninger som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten.

VIDEREFØRE GJELDENDE RAMMER

Det er behov for at loven har noen kjøreregler som skal gjelde mellom arbeidsgiver og arbeidstaker når kritikkverdige forhold avdekkes. Lojalitetsplikten gir arbeidsgiver et visst vern i slike tilfeller.

En henvisning til annen lov, slik § 2-4 lyder i dag, vil ikke være tilstrekkelig til å verne arbeidsgiver mot slike urimelige følger. Regler om taushetsplikt mv. i andre lover verner ikke nødvendigvis arbeidsgiver som arbeidsgiver, men derimot tredjeparts interesser.

Grensene for ytringsfriheten som følger av Grunnloven § 100 og den ulovfestede lojalitetsplikten, bygger på en fornuftig avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende. Reglene gir meget vide rammer for ytringsfriheten, samtidig som det tas høyde for at arbeidsgiver i særlige tilfeller kan ha et legitimt behov for vern i forhold til ytringer som kan skade virksomhetens interesser unødvendig. Departementet legger stor vekt på at arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene var enige i at det bør gjelde visse begrensninger i friheten til å varsle og at gjeldende rammer for ytringsfriheten som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten, bør videreføres.

Det foreslås at gjeldende materielle regler om retten til å varsle videreføres. I tillegg foreslås det at ytringsfriheten utvides noe når det gjelder varsling til tilsynsmyndigheter, ved at det presiseres at slik varsling alltid skal være lovlig. Utgangspunktet og hovedregelen må fortsatt være at arbeidstaker har fri rett til å ytre seg, og at eventuelle begrensninger må begrunnes særskilt og kun gjøres gjeldende i særlige tilfeller. Departementets lovforslag reflekterer disse utgangspunktene.

FORSVARLIG FREMGANGSMÅTE

Det foreslås at det lovfestes et krav om at arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling skal være forsvarlig. Regelen skal ivareta arbeidsgivers/virksomhetens saklige og tungtveiende interesser som i særlige tilfeller ikke bør vike for hensynene bak ytringsfriheten. Lovteksten skal gi bedre informasjon om retten til å varsle enn det som følger av dagens ulovfestede regler. For å unngå at regelen misforstås, bør imidlertid uttrykket lojalitet ikke tas inn i lovteksten.

Noen høringsinstanser er kritiske til forsvarlighetskravet. Etter departementets vurdering er det

imidlertid ikke til å unngå at regelen sier noe om hvordan arbeidstakeren skal forholde seg når kritikkverdige forhold avdekkes og det er behov for å varsle. Departementet vil bemerke at spørsmålet om hvilke prosedyrer som skal følges i tilfeller der det er avdekket svakheter i for eksempel helsevesenets behandling av pasienter, må eventuelt reguleres i særlovgivningen. I arbeidsmiljøloven vil det bare være hensiktsmessig å regulere denne siden av saken dersom det gjelder brudd på arbeidsmiljølovens egne regler.

Arbeidsmiljøloven, som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, kan ikke sette til side regler om taushetsplikt mv. i andre lover.

Forsvarlighetskravet er en lovfesting av gjeldende grenser for ytringsfriheten i varslingssituasjoner.

Grensene for arbeidstakers ytringsfrihet skal som nå avhenge av avveining mellom hensynet til arbeidstakers ytringsfrihet og arbeidsgivers interesser, herunder arbeidsgiverens krav på en viss lojalitet fra arbeidstakers side. Hensynet til ytringsfriheten skal i utgangspunktet veie tyngst, og det skal mye til for at ytringsfriheten må vike.

Vurderingen her vil være om arbeidstaker har saklig grunnlag for kritikken og om arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgivers og virksomhetens legitime interesser med hensyn til måten det varsles på. Det vises til forslaget om å lovfeste prinsippet om at det er arbeidsgiver som må begrunne og føre bevis for eventuelle begrensninger i ytringsfriheten, jf. forslaget til § 2-4 fjerde ledd.

Hvordan forsvarlighetskravet skal forstås nærmere vil avhenge av om arbeidstakeren varsler internt, til media eller til offentlige myndigheter.

Det redegjøres nærmere i proposisjonen for de ulike varslingssituasjonene, herunder: intern varsling, varslingsplikt og rutiner om varsling, varsling til tilsynsmyndighetene mv., varsling til media mv.

Når det gjelder punktet om at begrensninger i varslingsretten må begrunnes av arbeidsgiver, er departementet enig i at det er begrensninger i varslingsretten som må begrunnes og ikke retten til å varsle, og at det er behov for å lovfeste dette prinsippet. Departementet foreslår at det lovfestes i § 2-4 at arbeidsgiver skal ha bevisbyrden dersom det påstås at det er varslet i strid med bestemmelsen. Dette er et viktig prinsipp som bør stå i umiddelbar sammenheng med reglene om selve retten til å varsle. Det vises her til punktet om delt bevisbyrde i bestemmelsen om vern mot gjengjeldelse ved varsling. Grunnloven § 100 krever at arbeidstakere sikres et sterkt ytringsfrihetsvern. I St. meld nr. 26 (2003-2004) uttales det at utgangspunktet bør være at det er arbeidsgiver som må bevise at virksomheten er påført eller kan påføres skade. Ytringsfrihetskommisjonen uttaler at det bør legges til grunn at det er innskrenkninger i ytringsfri-

heten som må begrunnes, og ikke det at en skal ha rett til å ytre seg.

Regelen innebærer at arbeidsgiver må bevise at varslingen var utenfor rammene for yringsfriheten etter § 2-4.

Når det gjelder adgang til å innskrenke varslingsretten ved avtale eller instruks, vil det ikke kunne innføres avtaler eller pålegges taushetsplikt i instruks, reglement e.l. som begrenser varslingsretten utover det som følger av § 2-4. Reglene i § 2-4 om retten til å varsle vil være ufravikelige, jf. arbeidsmiljøloven § 1-9 som fastsetter at loven ikke kan "fravikes ved avtale til ugunst for arbeidstaker med mindre dette er særskilt fastsatt". Departementet mener at det ikke er behov for å presisere dette særskilt i tilknytning til varslingsreglene.

2.2 Vern mot gjengjeldelse

Arbeidsgruppen foreslo at forbudet mot gjengjeldelse på grunn av varsling i arbeidsmiljøloven § 2-4 andre ledd, skulle utvides til å gjelde ansattes yringsfrihet i sin alminnelighet og ikke bare varsling. Departementet er enig i at det er viktig at arbeidstakere er vernet mot gjengjeldelser også i forhold til politiske og faglige ytringer. Det er imidlertid hensiktsmessig at også gjengjeldelsesregelen blir avgrenset til varsling slik at den har samme rekkevidde som reguleringen for øvrig. Det understrekes at lovens generelle regler om stillingsvern mv. samt ulovfestede prinsipper gir et sterkt gjengjeldelsesvern i forhold til alle lovlige ytringer.

Departementet foreslår en ny § 2-5 som forbyr gjengjeldelser mot arbeidstakere som har varslet i samsvar med § 2-4. Regelen tilsvarende vedtatte § 2-4 andre ledd.

Departementet mener at forbudet mot gjengjeldelser også bør omfatte tilfeller der varslingen ennå ikke har skjedd og foreslår at forbudet også skal gjelde gjengjeldelser mot arbeidstakere som fremskaffer opplysninger eller på andre måter gir til kjenne at han eller hun vil kunne komme til å varsle.

Departementet foreslår at forbudet skal verne mot gjengjeldelser i vid forstand, på samme måte som etter de tilsvarende reglene i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven. Enhver ugunstig behandling som er en reaksjon på ytringen bør dermed i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse.

Forbudet skal derimot ikke utelukke at arbeidsgiver kommer med motytringer. En arbeidstaker som tar opp kritikkverdige forhold, må tåle å møte motargumenter hvis kolleger og ledelse er uenige i kritikken.

Det vises til at gjengjeldelse benyttes som begrep ellers i lovverket, jf. arbeidsmiljøloven § 13-8, likestillingsloven § 3 og diskrimineringsloven § 9.

Delt bevisbyrde

Det foreslås en regel i arbeidsmiljøloven § 2-5 første ledd andre punktum om delt bevisbyrde i tvister om gjengjeldelse mot arbeidstakere som har varslet. Dette innebærer at hvis arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at handlingen er en lovstridig gjengjeldelse, så må arbeidsgiver sannsynliggjøre at lovstridig gjengjeldelse ikke har funnet sted.

Arbeidsgiverorganisasjonene er imot forslaget om delt bevisbyrde, da kombinasjonen av delt bevisbyrde og objektivt erstatningsansvar vil kunne få urimelige konsekvenser for arbeidsgivere og virksomhetene.

Departementet mener at spørsmålet om bevisbyrde må ses i lys av at det er arbeidsgiveren som i de fleste tilfeller vil ha best tilgang til virksomhetsrelaterte opplysninger og som vil ha de beste forutsetningene for å føre bevis om slike spørsmål. Delt bevisbyrde vil gjøre det enklere for arbeidstakere å nå frem med en påstand om ulovlig gjengjeldelse. Det må legges særlig vekt på at Grunnloven § 100 krever at arbeidstakere sikres et sterkt yringsfrihetsvern.

Arbeidsmiljøloven § 13-8, diskrimineringsloven § 10 og likestillingsloven § 16 andre ledd har regler om delt bevisbyrde i forhold til påstått gjengjeldelse som følge av at arbeidstaker har tatt opp en sak om diskriminering. Departementet mener at det ut fra sammenhengen i loven bør gjelde et tilsvarende prinsipp i øvrige gjengjeldelsestvister.

Objektivt erstatningsansvar for ikke-økonomisk tap (oppreisning)

Det foreslås en regel om objektivt erstatningsansvar for ikke-økonomisk tap ved ulovlig gjengjeldelse (oppreisning), jf. lovforslaget § 2-5 tredje ledd. Det vil si at arbeidstakers rett til oppreisning, i motsetning til det som gjelder etter alminnelige erstatningsregler, ikke skal være betinget av økonomisk tap og arbeidsgivers skyld.

Arbeidsgiverorganisasjonene er imot forslaget om objektivt erstatningsansvar for ikke-økonomisk tap, særlig i kombinasjon med en regel om delt bevisbyrde.

Departementet bemerker at erfaringen fra saker om ulovlig diskriminering er at det er vanskelig for arbeidstakere å vinne frem med et krav om erstatning når det må påvises skyld, økonomisk tap og årsaksammenheng mellom tapet og gjengjeldelsen. Det samme vil gjøre seg gjeldende i forhold til et krav om erstatning ved gjengjeldelse.

Slike erstatningsregler gjelder allerede ved ulovlig diskriminering og ved gjengjeldelse for den som tar opp en sak om diskriminering, jf. § 13-9. Disse reglene er også koblet til delt bevisbyrde. Det vil gi

best sammenheng med loven for øvrig om det legges til grunn like regler for alle former for gjengjeldelser.

Det foreslås at bestemmelsen får samme utforming som diskrimineringsregelen i arbeidsmiljøloven § 13-9. Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med gjengjeldelsesforbudet, vil etter denne bestemmelsen kunne kreve oppreisning som fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan uansett kreves etter de alminnelige regler. Dette bør presiseres i lovteksten, slik det er gjort i arbeidsmiljøloven § 13-9.

Arbeidsgiverorganisasjonene har tatt til orde for at det, hvis det skal innføres delt bevisbyrde og objektivt erstatningsansvar, må fastsettes søksmålsfrister for tvister etter de nye reglene. Etter departementets syn foreligger det ikke tungtveiende grunner for å innføre særlige søksmålsfrister i andre tvister etter loven enn i stillingsvernssakene, og hensynet til at det skal være mulig for arbeidstaker å reise søksmål, bør veie tungt. Departementet presiserer at selv om det ikke skal gjelde særskilte frister i disse sakene, så vil de alminnelige foreldelsesfrister gjelde. Arbeidstaker kan dermed ikke vente med å reise søksmål i ubegrenset tid etter at en påstått gjengjeldelse har skjedd.

2.3 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

Behov for å styrke yringsklimaet i den enkelte virksomhet

Departementet foreslår at arbeidsgiver får en lovfestet plikt til å legge forholdene til rette for varsling i virksomheten. Det foreslås en ny § 3-6 i arbeidsmiljøloven som sier at arbeidsgiver i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, skal utarbeide rutiner for varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for varsling.

Ytringsfrihet er i stor grad et spørsmål om kultur og holdninger. Den viktigste innsatsen for å styrke den reelle ytringsfriheten vil måtte gjøres lokalt. Lovfestet plikt til å vurdere og eventuelt sette i verk tiltak vil fungere som et insitament for arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte til å sette spørsmålet om ansattes ytringsfrihet på dagsordenen. Varsling vil også generelt styrkes som et virkemiddel for å avdekke og motvirke straffbare og andre kritikkverdige forhold.

Det er det interne yringsklimaet som skal styrkes. Det er derfor naturlig at regelen avgrenses til intern varsling. Arbeidsgiver kan ikke ha en plikt til å legge forholdene til rette for at arbeidstakerne skal gå ut med opplysninger.

Rutiner for intern varsling eller andre tiltak

Det er ikke hensiktsmessig å konkretisere nærmere i lovteksten hvordan plikten skal oppfylles. Blant annet bør konkrete tiltak måtte tilpasses behovet og situasjonen i den enkelte bransje og virksomhet.

Det er viktig å gi arbeidstakeren større forutsigbarhet med hensyn til når og hvordan det kan varsles, noe som blant annet vil kunne bidra til å legge forholdene til rette for arbeidstakers utøvelse av en plikt til avviksrappotering eller varsling. I de fleste tilfeller der det er behov for tiltak vil det derfor være naturlig at det utarbeides rutiner for varsling, herunder etiske normer og prosedyrer for når det skal varsles, hvem det kan varsles til osv. Dette bør være nedfelt i retningslinjer, instruksjer, reglementer e.l.l.

Rutinene kan ikke begrense ytringsfriheten mer enn det som følger av Grunnloven § 100 og arbeidsmiljøloven § 2-4.

Det bør tas høyde for at rutiner om varsling ikke alltid vil være et hensiktsmessig virkemiddel, noe som for eksempel kan være tilfellet i virksomheter med få ansatte. Forslaget åpner derfor for andre tiltak enn å utarbeide rutiner for varsling, for eksempel i form av mer enkeltstående informasjonstiltak.

I tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

Det foreslås at arbeidsgivers plikter knyttes til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, dvs. internkontrollreglene i arbeidsmiljøloven kapittel 3 og forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Uttrykkelig lovfesting av en plikt til å legge forholdene til rette for varsling, vil således til en viss grad være en presisering av plikter som allerede følger av loven.

Tilrettelegging for varsling om brudd på helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen vil være et kjerneområde for den foreslåtte bestemmelsen. Regelen skal imidlertid rekke videre enn dette og gjelde alle ytringer om kritikkverdige forhold. Departementet mener at regelen bør stå i en egen bestemmelse og ikke tas inn i § 3-1.

Koblingen til arbeidsmiljølovens regler om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid betyr at plikten til å sette i verk tiltak faller inn under Arbeidstilsynets tilsyns- og påleggskompetanse.

Hvilke arbeidsgivere som skal omfattes av plikten til å sette i verk tiltak

Det er vurdert om plikten til å iverksette tiltak skal gjelde alle arbeidsgivere eller om den skal begrenses til visse virksomheter. Det er etter departementets vurdering neppe hensiktsmessig å kreve at det settes i verk konkrete tiltak i alle virksomheter.

For eksempel gjelder dette virksomheter med få ansatte.

Det foreslås at arbeidsgiver får plikt til å iverksette tiltak dersom forholdene i virksomheten tilsier det. Det følger av § 3-1 at arbeidsgiver har en plikt til å vurdere risikoforholdene i virksomheten i relasjon til helse, miljø og sikkerhet. Lovforslaget innebærer at arbeidsgiver også må vurdere andre risikoforhold.

Det skal ikke være høy terskel for at det skal være plikt til å sette i verk tiltak som beskrevet i bestemmelsen, og regelen skal forstås slik at det i de fleste virksomheter vil være behov for tiltak som legger forholdene til rette for varsling.

Det understrekes at det følger av sammenhengen med § 3-1 at de ansattes tillitsvalgte skal trekkes inn ved vurderingen av behovet for tiltak og ved utforming av eventuelle rutiner eller andre tiltak. Departementet mener at det ikke er nødvendig å presisere dette i lovteksten.

2.4 Forbud mot instruksfestet taushetsplikt om informasjon underlagt innsynsrett

Departementet har vurdert om det bør lovfestes et forbud mot å gi instruks som begrenser offentlig ansattes frihet til å referere informasjon som allmennheten har rett til innsyn i. Offentlig ansatte er i den særstillingen at de i større grad enn privat ansatte har tilgang til informasjon som allmennheten har lovfestet rett til innsyn i. Det vil derfor være særlig uheldig dersom arbeidsgiver gjennom instruks om taushetsplikt søker å omgå innsynsretten.

Ytringsfrihetskommisjonen tok til orde for at det i lovs form burde presiseres at offentlig ansatte ikke kan pålegges taushetsplikt i strid med offentlighetsprinsippet i Grunnloven § 100 femte ledd. I St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100 fremholdt Justisdepartementet at det burde vurderes å lovfeste et forbud mot instruks om taushetsplikt der allmennhetens informasjonsrett følger av formell lov, som offentlighetsloven eller andre lovregler om dokument- og møteoffentlighet.

Departementet har imidlertid merket seg innvendningene som er reist i høringsrunden av professor Jan Fritjof Bernt, hvor det påpekes at det kan være fare for at bestemmelsen vil kunne bli oppfattet antitetisk, dvs. at det vil være lovlig å gi instruks om taushetsplikt i alle andre tilfeller enn den som uttrykkelig nevnes i lovteksten. Det er svært viktig at loven ikke etterlater et slikt inntrykk, og departementet legger vekt på at bestemmelsen rettslig sett er unødvendig og ikke sier mer enn det som allerede følger av gjeldende rett.

På denne bakgrunn er departementet kommet til at det ikke bør fastsettes en uttrykkelig lovbestemmelse om forbud mot å gi instruks om taushetsplikt

for opplysninger som allmennheten har rett til innsyn i.

2.5 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Regjeringens understreking av at formålet med forslaget til endringer i arbeidsmiljøloven, er å signalisere at varsling både er lovlig og ønsket. I lovproposisjonen heter det at departementet legger til grunn at arbeidstakere i utgangspunktet har - og bør ha - ytringsfrihet også dersom ytringen kan komme i konflikt med eller skade arbeidsgivers interesser. Med varsling av kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesaksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud, brudd med virksomhetens etiske retningslinjer samt alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet.

Flertallet deler Regjeringens oppfatning av at det er varsling som er viktigst å regulere i loven, da det er her behovet er størst for avklaring av retten og vern av arbeidstakere.

Flertallet legger til grunn at en del arbeidstakere ikke sier ifra om kritikkverdige forhold på grunn av usikkerhet eller uvitenhet om når man kan si ifra, hvem de kan si ifra til eller hvordan de skal si ifra.

Flertallet mener forholdene må legges til rette for at arbeidstakere melder ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten, slik at disse opphører og eventuelt avdekkes for allmennheten. Dette gjelder ikke minst i forhold til korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet.

For samfunnet er det avgjørende at kritikkverdige forhold i virksomheter avdekkes og opphører. Flertallet understreker betydningen av en sunn og åpen kommunikasjonskultur og den betydning dette har for et godt arbeidsmiljø og en effektivisering av forvaltning og økonomi.

Flertallet støtter for øvrig Regjeringens vurderinger når det gjelder hva som menes med "kritikkverdige forhold" og hva som regnes som "varsling".

Flertallet vil videre understreke at det som reguleres gjennom forslagene til endringer i arbeidsmiljøloven, gjelder adgang til varsling når varslingsplikt ikke er lovfestet. Flertallet vil her vise til at det finnes regler i lov, reglementer, instruks osv. om plikt til å varsle om uregelmessigheter og andre kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dersom arbeidstaker har plikt til å varsle, så har arbeidstaker også adgang til å varsle. Varsling i samsvar med varslingsplikt er alltid forsvarlig i forhold til arbeidsgiver.

Flertallet viser til Regjeringens understreking av at arbeidstaker som utgangspunkt alltid har rett til

å varsle, men at en ved å lovfeste krav om at varsling skal være forsvarlig, også gir rammer for hvordan varsling skal skje. Flertallet er enig med Regjeringen i at det er behov for noen kjøregler som skal gjelde mellom arbeidsgiver og arbeidstaker når kritikkverdige forhold i virksomheten avdekkes. Flertallet støtter Regjeringens forslag om at det lovfestes et krav om at arbeidstakers framgangsmåte ved varsling skal være forsvarlig, men vil samtidig understreke at en lovfesting av begrepet må forankres i premisser som ikke skaper usikkerhet om hvorvidt varsling av kritikkverdige forhold er beheftet med stor risiko for at arbeidsgiver kan bestride at varslingen er forsvarlig, og at det i neste omgang åpner for sanksjoner mot varsleren. Flertallet vil minne om at vurderingen av forsvarlighet skjer i ettertid, mens varsleren må ta risikoen i nåtid.

Flertallet viser i denne sammenheng til Regjeringens presisering av at det uansett ikke skal stilles strenge krav til arbeidstaker. Arbeidstaker må ha en vid skjønnsmargin med hensyn til valg av framgangsmåte. Det avgjørende må være om arbeidstaker har vært i aktsom god tro om sannheten i det som framsettes. Dersom arbeidstaker har gjort det han eller hun kan for å bringe riktige fakta på bordet, er dette tilstrekkelig, selv om informasjonen i ettertid viser seg å ikke være korrekt. Dersom det foreligger uriktigheter og arbeidstaker skjønte eller burde ha skjont dette, taler det derimot for at handlemåten må anses uforsvarlig.

Flertallet understreker at formålet med § 2-4 er å lovfeste arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten og at forsvarlighetsbegrepet i denne sammenheng ikke må tolkes strengt og begrensende. Flertallet mener i denne sammenheng at når forsvarligheten av en varsling vurderes, må hensynet til helse, miljø og sikkerhet i virksomheten, til bruker/mottakere av virksomhetens tjenester og til samfunnets interesser av at varsling finner sted, gis større vekt enn hensynet til virksomhetens interne interesser.

Flertallet vil understreke at den normale framgangsmåten i en varslingssituasjon vil være å varsle internt først, og at intern varsling bare helt unntaksvis vil kunne falle utenfor varslingsretten. Det vil være forsvarlig å varsle til en ansvarlig person i virksomheten. Det vil videre alltid være forsvarlig å varsle til verneombud eller tillitsvalgte.

Flertallet vil imidlertid påpeke at varsleren i noen tilfeller ikke vil ha tillit til at slik varsling vil være den riktige veien å gå. I slike tilfeller vil varsling til tilsynene eller eventuelt til media være et alternativ.

Flertallet støtter Regjeringens forslag om å presisere i lovteksten at arbeidstaker alltid skal ha rett

til å varsle tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

Når det gjelder annen offentlig varsling, til media mv., viser flertallet til Regjeringens vurderinger, men vil understreke det som sies om at det ikke kan kreves intern varsling først, dersom arbeidstaker har grunn til å tro at slik varsling vil være uhensiktsmessig.

Flertallet støtter Regjeringens forslag om en ny § 2-5 som forbyr gjengjeldelser mot arbeidstakere i samsvar med § 2-4. Flertallet støtter videre forslaget til regel om delt bevisbyrde i tvister om gjengjeldelse mot arbeidstakere som har varslet og forslaget om objektivt erstatningsansvar for ikke-økonomisk tap ved ulovlig gjengjeldelse. Flertallet viser for øvrig til svarbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 13. oktober 2006 der det grunngis hvorfor det ikke bør gjelde særlige søksmålsfrister i gjengjeldelsessaker. I brevet pekes det på at korte søksmålsfrister kan bety at gjengjeldelsesvernet svekkes. Varsling skjer ofte midt i en vanskelig og konfliktfylt situasjon som kan være en stor belastning for arbeidstakeren, og ofte vil "gjengjeldelsestidspunktet" være vanskelig å stipulere. Arbeidstakeren bør derfor få tid til å områ seg og få oversikt over situasjonen og et eventuelt økonomisk tap. I brevet vises det videre til at forslaget tilsvarende reglene i arbeidsmiljøloven, likestillingsloven og diskrimineringsloven om diskriminering og gjengjeldelse mot den som tar opp en sak om diskriminering.

Flertallet vil understreke at reglene om delt bevisbyrde og objektivt erstatningsansvar balanserer kravene om forsvarlig varsling.

Flertallet støtter Regjeringens forslag om å lovfeste arbeidsgivers plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for varsling i virksomheten, dersom forholdene i virksomheten tilsier det. Flertallet mener imidlertid at alle arbeidstakere, også i virksomheter med få ansatte, har behov for å kjenne til retten til å varsle om kritikkverdige forhold og til hvordan man kan gå fram i en varslingssituasjon. Flertallet viser for øvrig til svarbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 13. oktober 2006, der det fremgår at Arbeidstilsynet skal utforme skriftlige veiledninger om varsling. I brevet understrekes det at Arbeidstilsynet gir veiledning og fører tilsyn i forhold til alle virksomheter, og at dette også vil gjelde de virksomheter som vil være unntatt fra plikten til å legge forholdene til rette for varsling.

Flertallet konstaterer at enkelte arbeidstakere ønsker å kunne varsle anonymt om kritikkverdige forhold. Forslaget til lovbestemmelser i arbeidsmiljøloven om varsling, er ikke til hinder for anonym varsling.

Flertallet viser til at Arbeidstilsynet i henhold til arbeidsmiljøloven § 18.2 har plikt til å holde navnet til den som melder fra om lovstridige forhold hemmelig. Dette for å legge forholdene bedre til rette for at arbeidstaker uten fare for gjengjeldelser skal kunne informere Arbeidstilsynet om kritikkverdige arbeidsmiljøforhold. Flertallet mener det er viktig at dette også legges til grunn i eventuelle straffesaker.

Flertallet vil peke på at det også er andre tilsyn det kan være aktuelt å varsle til, så som Kredittilsynet, Helsetilsynet, Statens forurensningstilsyn og Petroleumstilsynet. Flertallet mener de samme krav til behandling av anonyme varslere som gjelder for Arbeidstilsynet, også bør gjelde disse tilsynene.

Flertallet mener det er viktig at anonyme varslere sikres beskyttelse mot kartlegging av hvem som står bak varslingen, og viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets svarbrev av 13. oktober 2006 hvor det heter at selv om gjengjeldelsesbegrepet i § 2-5 formelt sett ikke omfatter slik etterforskning, vil etterforskning indirekte være forbudt dersom den fører til reaksjoner mot varsleren.

Flertallet har merket seg at Arbeidstilsynet sammen med andre høringsinstanser tar til orde for at eventuelle nye regler om ansattes ytringsfrihet i arbeidsmiljøloven bør evalueres noen år etter at de har trådt i kraft. Flertallet støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Regjeringen i Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) fremmer et lovforslag som har som siktemål å sikre arbeidstakernes ytringsfrihet i arbeidsforhold, såkalt varsling. Regjeringens forslag er videre et forsøk på å følge opp Stortingets forutsetninger da den nye Grunnloven § 100 om ytringsfrihet ble behandlet i 2004, og hvor det var bred politisk oppslutning og grunnlovsmessig flertall for den nye § 100. Disse medlemmer mener imidlertid at det foreliggende lovforslaget ikke på noen måte skaper et tilstrekkelig klart rettsvern og trygghet for varslere.

Disse medlemmer viser til at arbeidstakere i dag har fri rett til å uttale seg om virksomheten og til å delta i debatter som berører arbeidet, jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10 og Grunnlovens § 100. Begrensninger i ytringsfriheten må være særskilt begrunnet. Arbeidstakers ulovfestede lojalitetsplikt er en slik begrunnelse.

Disse medlemmer viser til at da de nåværende regjeringspartiene satt i opposisjon, bemerket de i sine merknader til Innst. O. nr. 100 (2004-2005) at arbeidet om ansattes ytringsfrihet og lojalitetspliktens grenser burde resultere i at norsk lovgivning minst får det samme ytringsfrihetsvernet som gjelder for arbeidstakere i Sverige. Offentlige ansatte i Sve-

rige har en meget vidtgående rett til varsling, herunder anonym varsling. Det er direkte oppsiktsvekkende at de samme partier nå bare et år etter senere nå tillater seg å vedta lovbestemmelser som sterkt avviker fra det de foreslo i juni 2005.

Gjennom Stortingets behandling av den nye § 100 i Grunnloven ble det klart at det var bred politisk enighet om at arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, skal gis rettsvern mot represalier/gjengjeldelse. Under behandlingen av Grunnloven § 100 påpekte Stortinget at rettsstillingen til ansattes ytringsfrihet ikke er klar nok. Etter disse medlemmers oppfatning vil det derfor være et nederlag for Stortinget som lovgiver dersom resultatet av lovbehandlingen blir at det vedtas en ny lovparagraf som bare skaper enda mer uklarhet. Det som nå kreves, er vedtak av lovparagrafer som bidrar til veiledning for den ansatte som vurderer å varsle, ikke lovparagrafer som bare er egnet til å skape usikkerhet. Hovedspørsmålet blir hvordan lovteksten konkret skal utformes for å sikre at lovgivers intensjon blir best mulig ivarett.

Disse medlemmer mener at Regjeringens lovforslag i § 2-4 om at "Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig", fremstår som vagt og upresist. Disse medlemmer frykter at en så uklar lovformulering om et forsvarlighetskrav vil medføre at det i praksis ikke vil bli varslet om kritikkverdige forhold. Videre ser disse medlemmer det som svært betenkelig at denne lovformuleringen dreier fokuset bort fra virksomhetens kritikkverdige forhold og over til spørsmålet om varsleren har opptrådt kritikkverdig i måten det varsles på.

Gjennom komiteens høringer under behandling av lovforslaget, 29. september 2006 og 1. oktober 2006, fremkom det en rekke interessante og prinsipielt viktige høringsinnspill som disse medlemmer har valgt å legge spesiell vekt på. Det vises her spesielt til professor Henning Jakhelln, Transparency International og Norsk Redaktørforening.

Disse medlemmer er opptatt av at forholdene må legges best mulig til rette for at kritikkverdige forhold kan komme frem og bringes til opphør. Dette innebærer at så vel lovgivning og rutinene i den enkelte virksomhet støtter opp om dette. Skal dette være mulig å oppnå i praksis, mener disse medlemmer det er helt avgjørende at de aktuelle lovparagrafer er informative overfor potensielle varslere og hvor begrensningene i varslingsretten i størst mulig grad angis presist og fremgår av lovteksten. Dette vil skape en trygghet for den arbeidstaker som velger å gå til det skritt å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Disse medlemmer mener at Regjeringens uklare lovforslag bare bidrar til å undergrave målet om at kritikkverdige forhold må komme frem.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende alternative forslag:

"§ 2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten første og annet ledd skal lyde:

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle offentligheten om kritikkverdige forhold i virksomheten.

(2) Varsling kan likevel ikke skje i skadehensikt, og arbeidstaker må heller ikke urettmessig røpe bedriftshemmeligheter, forretningsforhold av vesentlig konkurransemessig betydning, eller forhold som omfattes av lovfestet taushetsplikt. Arbeidstaker skal først ha varslet internt, med mindre forholdene for arbeidstaker har fremstått slik at intern varsling ikke vil ha noen hensikt."

Disse medlemmer mener denne lovformulering fremstår som langt mer presis, samtidig som den slår fast at en arbeidstaker selvsagt ikke skal kunne misbruke varslingsadgangen i den hensikt å skade arbeidsgiver. At arbeidsgivers interesser (goodwill, renommé og økonomi) kan bli skadet av en lovlig varsling om for eksempel korrupsjon, er en annen sak.

Disse medlemmer vil understreke at med "kritikkverdige forhold" menes ulovlige, uetiske eller straffbare handlinger - eksempelvis korrupsjon, forurensning, myndighetsmisbruk mv. Det understrekes at forhold som en arbeidstaker mener er kritikkverdig kun ut ifra sin egen personlige politiske eller etiske overbevisning, må falle utenfor reglene om varsling.

Disse medlemmer viser til at det gjennom de senere år har blitt avdekket en rekke saker hvor korrupsjon og økonomisk kriminalitet har vært sentrale elementer. Den senere tids avsløringer av korrupsjonssaker (Vannverksskandalen på Romerike og skandalen knyttet til Undervisningsbygg i Oslo) viser at denne lovsaken har meget stor aktualitet. Mange saker av denne typen er helt avhengig av at ansatte varsler om forholdene dersom det skal kunne avdekkes, og understreker derfor behovet for ny og klarere lovgivning på området. Disse medlemmer peker på at undersøkelser foretatt av Transparency International viser at dette er "toppen av isfjellet" i Norge.

Disse medlemmer viser til at muligheten til å være anonym ved varsling er en sentral problemstilling som drøftes i lovforslaget og i høringsuttalelsene. Regjeringen viser til Arbeidsmiljøloven § 18-2, hvor Arbeidstilsynet har plikt til å holde navnet til den som melder fra om et forhold i strid med arbeidsmiljøloven hemmelig, også overfor den arbeidsgiver som er anmeldt. Paragrafen har således forrang foran forvaltningslovens regler om partsoffentlighet. Det kan likevel være på tale med en lovformulering som ivaretar anonymitetsmuligheten bedre enn dagens bestemmelser. I tilfeller hvor for eksempel ledelsen

i en bedrift benytter seg av korrupsjon for å få oppdrag, er det tenkelig at en egen bestemmelse som forhindrer arbeidsgiver i å iverksette egne undersøkelser i den hensikt som her beskrives, vil bidra til at varsling vil forekomme også i tilfeller hvor ledelsen er innblandet i kritikkverdige/lovstridige forhold. Det er likevel en grensedragnings i forhold til hvor sterk anonymitetsretten skal være, og også et spørsmål om en slik rett lar seg begrense eller om den er ultimativ. Anonymitet kan i gitte situasjoner tenkes misbrukt. Med den øvrige bestemmelsen i lovforslaget om delt bevisbyrde kan dette være en belastning for bedriftene. Disse medlemmer vil likevel gå inn for professor Jakhellns forslag til § 2-4 nytt fjerde ledd, da det hensynet som skal veie tyngst, er det hensynet som i størst grad bidrar til å ivareta målsettingen med lovforslaget: Å gi arbeidstakere som sitter med kunnskap om kritikkverdige forhold (slik dette er klart definert ovenfor) trygghet til å kunne varsle om dette.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

"§ 2-4 nytt fjerde ledd skal lyde:

Arbeidsgiver kan ikke iverksette undersøkelser eller andre tiltak for å bringe på det rene hvem som står bak en varsling, med mindre arbeidsgiver kan godtgjøre at det er grunn til å anta at ytringen eller varslingen går ut over de rammer som følger av denne bestemmelse."

og

"§ 3-6 skal lyde:

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten innen de rammer som følger av § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det."

Disse medlemmer støtter for øvrig lovforslaget når det gjelder bevisbyrde og erstatningsansvar.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er tilfreds med at en samlet komité vil styrke rettsvernet for varslerne, selv om man har ulike forslag til lovformulering. Flertallet er derfor forundret over at mindretallet i sine merknader sier at det foreliggende lovforslaget ikke på noen måte skaper et tilstrekkelig klart rettsvern og trygghet for varslerne. Mindretallets forslag vil etter flertallets mening ikke bidra til et klarere uttrykt rettsvern for varslerne enn Regjeringens for-

slag med flertallets merknader. Når det gjelder forslag til nytt fjerde ledd i § 2-4, mener flertallet dette kan skape økt usikkerhet og slik oppleves som et svekket vern av varsleren.

Ved Stortingets behandling av Innst. O. nr. 100 (2004-2005) fremmet Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre forslag om at § 2-4 skulle lyde:

"Arbeidstaker har rett til å varsle kritikkverdige forhold i virksomheten på en lojal måte".

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet fremmet forslag om følgende ordlyd:

"Arbeidstaker har rett til å varsle offentligheten om kritikkverdige forhold i virksomheten der dette ikke er i strid med annen lov".

Flertallet mener Regjeringens forslag til § 2-4 første, andre og tredje ledd, sammen med de presiseringer av lovforståelsen som er gitt av flertallet i denne innstillingen, følger opp de samme partienes holdning slik disse kom til uttrykk i Innst. O. nr. 100 (2004-2005). Flertallet mener det er viktig at begrepet "lojal måte" ikke følges opp av verken flertall eller mindretall i denne innstillingen. Presisering av arbeidstakers lojalitetsplikt vil i denne sammenheng kunnet oppleves som å skape innskrenkninger i varslerretten.

Flertallet viser til at en samlet komité ser behov for noen kjøreregler som skal gjelde mellom arbeidsgiver og arbeidstaker når kritikkverdige forhold i virksomheten avdekkes. Flertallet mener begrepet "forsvarlig varsling" i denne sammenheng er å foretrekke framfor mindretallets forslag, og viser til sine merknader om hvordan begrepet skal forstås. Flertallet viser til at det i komiteens høring, både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, ble gitt uttrykk for at "forsvarlig" var å foretrekke framfor den opplisting av forhold som mindretallet ønsker. Usikkerheten om hvilke begrensninger som ligger i formuleringene om at varsling "kan likevel ikke skje i skadehensikt" og at arbeidstaker ikke må "urettmessig røpe bedriftshemmeligheter", vil kunne oppleves som en begrensende faktor i ønsket om å skape trygghet for varsleren.

Flertallet mener mindretallets forslag til et ledd 4 i § 2-4 virker uheldig begrensende på foranstående ledd, hvor det heter at arbeidsgiveren har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Departementets forslag til nye regler om ansattes ytringsfrihet innebærer i stor grad en lovfesting av

gjeldende regler og innebærer ikke vesentlige administrative eller økonomiske byrder for virksomhetene eller for det offentlige.

Nye regler om delt bevisbyrde og objektivt oppreisningsansvar vil kunne påføre bedrifter som bryter gjengjeldelsesforbudet kostnader. Slike regler vil eventuelt kunne føre til at noen flere saker blir brakt inn for retten i og med at flere vil ha interesse i å følge sin sak.

En offentligrettslig plikt for arbeidsgiver til å legge forholdene til rette for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i henhold til forslaget til arbeidsmiljøloven § 3-6, vil for enkelte virksomheter innebære at et nytt spørsmål skal trekkes inn i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Det legges til grunn at forslaget ikke vil innebære noen stor byrde for virksomhetene.

De foreslåtte bestemmelsene vil falle under de berørte tilsynenes alminnelige veiledningsplikt etter loven, og i en begrenset grad under vedtakskompetansen. Forslaget innebærer til dels et nytt saksfelt for tilsynsmyndighetene, men det antas at dette vil kunne håndteres innenfor etatenes alminnelige budsjetterammer.

3.1 Komiteens merknader

Komiteen viser til proposisjonen og har for øvrig ingen merknader til dette punkt.

4. KOMITEENS ARBEID

Som ledd i komiteens saksbehandling av proposisjonen ble det avholdt åpne høringer 29. september og 2. oktober 2006. Følgende deltok:

- Akademikerne
- Arbeidsgiverforeningen NAVO
- Forskerforbundet
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon (KS)
- Landsorganisasjonen (LO)
- Norsk Redaktørforening
- Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
- Professor Henning Jakhelln
- Transparency International Norge
- Unio
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS).

Vedlagt følger også kopi av brev fra sakens ordfører av 9. oktober 2006 samt statsrådets svar til komiteen av 13. oktober 2006.

5. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

§ 2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten første og annet ledd skal lyde:

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle offentligheten om kritikkverdige forhold i virksomheten

(2) Varsling kan likevel ikke skje i skadehensikt, og arbeidstaker må heller ikke urettmessig røpe bedriftshemmigheter, forretningsforhold av vesentlig konkurransemessig betydning, eller forhold som omfattes av lovfestet taushetsplikt. Arbeidstaker skal først ha varslet internt, med mindre forholdene for arbeidstaker har fremstått slik at intern varsling ikke vil ha noen hensikt.

Forslag 2

§ 2-4 nytt fjerde ledd skal lyde:

Arbeidsgiver kan ikke iverksette undersøkelser eller andre tiltak for å bringe på det rene hvem som står bak en varsling, med mindre arbeidsgiver kan godtgjøre at det er grunn til å anta at ytringen eller varslingen går ut over de rammer som følger av denne bestemmelse.

Forslag 3

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

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten innen de rammer som følger av § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

6. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) gjøres følgende endringer:

§ 2-4 skal lyde:

§ 2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

Ny § 2-5 skal lyde:

§ 2-5 Vern mot gjengjeldelse ved varsling

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

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

Ny § 3-6 skal lyde:

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

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

§ 13-8 skal lyde:

§ 13-8 Bevisbyrde

Dersom arbeidstaker eller arbeidssøker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering i strid med bestemmelse i dette kapittel, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik diskriminering eller gjengjeldelse.

§ 13-9 første og andre ledd skal lyde:

(1) Den som er blitt diskriminert i strid med dette *kapittel*, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig.

(2) Erstatning for økonomisk tap som følge av diskriminering i strid med dette *kapittel*, kan kreves etter de alminnelige regler.

§ 18-6 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av kapittel 2 med unntak av §§ 2-4 og 2-5, kapittel 3 til 8, kapittel 10 med unntak av § 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd, kapittel 11 samt §§ 14-5 til 14-8, 15-2 og 15-15.

II

Loven trer i kraft når Kongen bestemmer.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 26. oktober 2006

Karin Andersen
leder

Dagfinn Sundsbø
ordfører

Vedlegg 1**Brev fra arbeids- og sosialkomiteen v/saksordfører til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, datert 9. oktober 2006****Spørsmål vedrørende Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)**

Arbeids- og sosialkomiteen behandler for tiden Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling).

I denne forbindelse ønsker saksordfører nærmere redegjort for følgende forhold:

1. I den åpne komitehøringen ble det reist innvendinger mot departementets forslag til § 2-5 om gjengjeldelse ved varsling. Flere av arbeidsgiverorganisasjonene ga uttrykk for at dersom man lovfester regler om objektivt erstatningsansvar og delt bevisbyrde, vil det være nødvendig med regler også for søksmålsfrister. Den anførte begrunnelsen var at mangel på frister gir mulighet til å vente med å påberope seg forhold og på den måten øke sannsynligheten for at bevisene svekkes. Det bes om at departementet, utover det som allerede står i Ot.prp. nr. 84 (2005-2006), grunngir hvorfor det mener det ikke bør være regler for søksmålsfrister.
2. I forslaget til § 2-5 tredje ledd, siste setning står det videre at "erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler". I høringen ble det uttrykt ønske om at dette burde strykes fra

forslaget. Det bes om at departementet grunngir betydningen av at denne setningen er med.

3. Vi har forstått det slik at også anonym varsling omfattes av de generelle bestemmelsene. I høringen i komiteen er det imidlertid reist spørsmål om det å foreta kartlegginger av en anonym varsler er å forstå som en ulovlig gjengjeldelse etter forslaget § 2-5 - forutsatt at forsvarlighetskriteriet er oppfylt.
4. § 3.6. pålegger virksomheten å utarbeide rutiner for intern varsling i samsvar med § 2.4., men med unntak "dersom forholdene i virksomheten tilsier det".

Arbeidstilsynet har et generelt ansvar for tilsyn med arbeidsmiljøloven. Vil dette ansvaret også omfatte at det blir utarbeidet skriftlig veiledning om lovens bestemmelser om varsling? Hvordan kan det i tilfelle legges til rette for at ansatte i bedrifter som kommer inn under unntaket for å utarbeide interne retningslinjer, likevel gis kunnskap om lovens bestemmelser og Arbeidstilsynets rolle som veileder?

På grunn av komiteens fremdrift ønskes et snarlig svar.

Det bes om at svarbrevet sendes direkte til Arbeids- og sosialkomiteen, Stortinget 0026 OSLO.

Vedlegg 2**Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til arbeids- og sosialkomiteen, datert 13. oktober 2006****Spørsmål om Ot.prp. nr. 84 (2005-2005) - Varsling**

Jeg viser til Arbeids- og sosialkomiteens brev av 9. oktober med spørsmål til Arbeids- og inkluderingsdepartementet vedrørende Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) om varsling.

1. *Departementet bes om å grunngi hvorfor det ikke bør være særlige søksmålsfrister i gjengjeldelsessaker, utover det som allerede står i Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) s 44*

Den alminnelige foreldelsesfristen etter foreldelsesloven er tre år. Det er kun i stillingsvernssaker (oppsigelser mv.) at arbeidsmiljøloven har særlige og kortere søksmålsfrister. Fristen er åtte uker hvis arbeidstaker krever stillingen tilbake og seks måneder hvis arbeidstaker bare krever erstatning. Det er fastsatt særlige formkrav i stillingsvernssakene som skal sikre at arbeidstakeren får informasjon om rettigheter, begrunnelse, frister, friststart osv. Hvis arbeidsgiver ikke følger formkravene gjelder ikke arbeidsmiljølovens særlige søksmålsfrist. Slike formkrav skal ikke gjelde i forhold til gjengjeldelsesvernet Dette har sammenheng med at gjengjeldelsesvernet også skal omfatte uformelle reaksjoner fra arbeidsgivers side. Gjengjeldelsesforbudet må antas å få størst praktisk betydning i slike saker.

Korte søksmålsfrister kan bety at gjengjeldelsesvernet svekkes. Varsling skjer ofte midt i en vanskelig og konfliktfylt situasjon som kan være en stor belastning for arbeidstakeren og ofte vil "gjengjeldelsestidspunktet" være vanskelig å stipulere. Det er ikke uvanlig at arbeidstakeren blir sykemeldt på grunn av belastningen han eller hun utsettes for. Arbeidstakeren bør derfor få tid til å områ seg og få oversikt over situasjonen og et eventuelt økonomisk tap.

Hovedargumentet er imidlertid at forslaget tilsvarende reglene i arbeidsmiljøloven, likestillingsloven og diskrimineringsloven om diskriminering og gjengjeldelse mot den som tar opp en sak om diskriminering. Det er departementets klare oppfatning at gjengjeldelse ved varsling har så mange likhetstrekk med disse sakene at fristreglene for søksmål bør være de samme.

2. *Departementet bes om å grunngi betydningen av at setningen om erstatning for økonomisk tap i forslaget til § 2-5 beholdes*

Henvisningen i lovteksten er kun av informasjonshensyn, for å vise at arbeidstaker har rett til erstatning for økonomisk tap i tillegg til oppreisningen (erstatning for ikke-økonomisk tap). Hvis denne setningen tas ut av lovteksten vil det således ikke ha noen rettslig betydning for arbeidstakernes rettstilling. Arbeidstaker vil like fullt ha rett til erstatning for sitt økonomiske tap etter alminnelige ulovfestede erstatningsregler. Departementet vil imidlertid understreke at tilsvarende henvisning står i erstatningsbestemmelsene for brudd på diskriminerings- og gjengjeldelsesforbudet i arbeidsmiljøloven, diskrimineringsloven og likestillingsloven. Dersom setningen ikke tas med i § 2-5, kan det skapes inntrykk av at samme regel ikke skal gjelde i varslingssakene, noe som etter departementets syn vil være uheldig.

3. *Departementet bes om å vurdere om arbeidsgivers etterforskning av hvem som står bak en anonym varsling vil regnes som gjengjeldelse i strid med § 2-5*

Gjengjeldelsesbegrepet i § 2-5 vil ikke formelt sett omfatte etterforskning. Med gjengjeldelse menes formelle og uformelle negative reaksjoner som har karakter av en slags straff/sanksjon. Etterforskning har ikke i seg selv en slik karakter. Men hvis arbeidsgiver finner ut hvem som har varslet og så reagerer mot varsleren med gjengjeldelse, vil etterforskningen indirekte være forbudt.

4. *Departementet bes om å gjøre rede for Arbeidstilsynets veiledningsrolle i varslingssaker*

Arbeidstilsynets rolle i forhold til varsling vil være todelt.

For det første vil Arbeidstilsynet som nå være mottaker av meldinger fra arbeidstakere om kritikkverdige arbeidsmiljøforhold på egen arbeidsplass. I slike tilfeller skal hver melding vurderes, og eventuelt følges opp med inspeksjon, pålegg og anmeldelse når forholdene tilsier dette.

For det andre skal Arbeidstilsynet gi veiledning til arbeidstakere og arbeidsgivere om varslingsreglene. Nye varslingsregler forutsetter at Arbeidstilsynet sørger for å dyktiggjøre sine ansatte i forhold til varslingsproblematikken og -reglene, og at det lages skriftlige veiledninger om varsling.

Det er ikke behov for en særlig presisering i lovteksten av veiledningsrollen i forhold til varslingsreglene. Tvert imot kan en slik regel gi feilaktig inntrykk av at Arbeidstilsynet ikke har samme rolle i forhold til øvrige regler i loven. Det hører til Arbeidstilsynets alminnelige oppgaver å gi veiledning om hvordan arbeidsmiljølovens bestemmelser skal forstås, jf. den generelle veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Arbeidstilsynet gir derfor konkret og generell veiledning om reglene i loven. Dette vil også gjelde nye regler om varsling, noe som er presisert i kommentarene til § 18-6 (proposisjonen side

55). Det er imidlertid Arbeidstilsynets vanlige praksis å utarbeide skriftlige veiledninger på områder der det erfaringsmessig er behov for det. Varslingsreglene vil være et slikt område.

Arbeidstilsynet gir veiledning og fører tilsyn i forhold til alle virksomheter. Dette gjelder også de virksomheter som vil være unntatt fra plikten til å legge forholdene til rette for varsling. Enhver arbeidsgiver vil uansett ha plikt til å *vurdere* om det er behov for tiltak, Arbeidstilsynet vil kunne overprøve arbeidsgivers vurdering i dette spørsmålet.

