



Representantforslag 30 S

(2015–2016)

fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Lise Christoffersen, Dag Terje Andersen, Fredric Holen Bjørdal og Rigmor Aasrud

Dokument 8:30 S (2015–2016)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Lise Christoffersen, Dag Terje Andersen, Fredric Holen Bjørdal og Rigmor Aasrud om behovet for et sterkere vern av varslere

Til Stortinget

Bakgrunn

Arbeidstakere har samme yringsfrihet som enhver annen borger. Ytringsfriheten er nedfelt i Grunnloven § 100 og i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 10. Da arbeidslivslovutvalget la fram sin innstilling (NOU 2004:5 Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst), viste utvalget til at reglene om varsling i stor grad var ulovfestede og skjønnsmessige og bygde på en avveining mellom yringsfriheten på den ene side og arbeidstakers lojalitetsplikt på den annen side. Utvalget drøftet spørsmålet om å lovfeste grensene for adgang til varsling, men konkluderte med at det kunne føre til at man låste rettsutviklingen på en lite tjenlig måte. I stedet foreslo de å lovfeste et generelt vern mot gjengjeldelser av lojal varsling, noe som senere er fulgt opp gjennom flere behandlinger i Stortinget.

Gjeldende bestemmelser om varsling trådte i kraft 1. januar 2007 (jf. Ot.prp. nr. 84 (2005–2006)/Innst. O. nr. 6 (2006–2007)). Bestemmelsene var en oppfølging av Stortingets forutsetninger da det i Grunnloven i 2004 ble vedtatt ny § 100 om yringsfrihet, og da bestemmelsen om vern av varslere i arbeidsmiljøloven § 2-4 ble vedtatt i 2005 (jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005)/Innst. O. nr. 100 (2004–2005)).

Et hovedformål med de nye reglene var å tydeliggjøre at varsling både er lovlig og ønsket, samtidig som praksis viste at det var nødvendig å styrke retts-

vernet for varslere. Varsling defineres som tilfeller der arbeidstakere sier ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten. Videre er kritikkverdige forhold definert som forhold i strid med lov eller etiske normer, for eksempel korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet, fare for pasienters liv og helse, farlige produkter eller dårlig arbeidsmiljø. Varslingsbegrepet dekker både intern og ekstern varsling. Varslingen skal skje på en forsvarlig måte. Det er arbeidsgiver som i tilfelle må påvise at en varsling er urettmessig (arbeidsmiljøloven § 2-4).

Det ble samtidig etablert et styrket vern mot gjengjeldelse for den som varsler (arbeidsmiljøloven § 2-5). Dersom arbeidstaker legger fram opplysninger som gir grunn til å tro at ulovlig gjengjeldelse har funnet sted, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at gjengjeldelse ikke har skjedd. En arbeidstaker som utsettes for gjengjeldelse, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Det ble videre vedtatt at arbeidsgiver, når forholdene i virksomheten tilsier det, skal utarbeide rutiner for varsling eller iverksette andre tiltak som legger til rette for varsling av kritikkverdige forhold (arbeidsmiljøloven § 3-6).

Tidligere regler om situasjoner der det foreligger varslingsplikt, er videreført. Eksempler på slike situasjoner, er der det foreligger fare for liv eller helse. Tilsvarende har helsepersonell etter egen lovgivning en plikt til å varsle tilsynsmyndigheter når pasienters sikkerhet kan være i fare.

Det ble samtidig forutsatt at de nye bestemmelsene skulle evalueres etter at de hadde fått virke en tid, for å vurdere om de hadde den ønskede effekten: å oppmuntre til varsling gjennom å bidra til større klarhet om hva retten til å varsle om kritikkverdige forhold innebærer, samt å bidra til økt rettssikkerhet for personer som benytter seg av retten til å varsle.

Dagens situasjon for varslere

Europarådets parlamentarikerforsamling (PACE) har ved gjentatte anledninger anbefalt medlemslandene å styrke varslervernet, senest under sesjonen i juni 2015. PACE anbefalte at det ble utarbeidet en ny konvensjon om beskyttelse av varslere, som utdyper den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 10, og som baseres på ministerkomiteens rekommandasjon nr. 7 (2014). Der oppfordrer ministerkomiteen medlemslandene til å opprette et normativt, juridisk og institusjonelt rammeverk til beskyttelse av varslere.

Når de norske bestemmelsene skal evalueres, bør de også vurderes opp mot det som er anbefalte europeiske menneskerettighetsstandarder, herunder rettspraksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen, slik at Norge raskt er i stand til å ratifisere en eventuell ny europeisk varslerkonvensjon.

Det europeiske arbeidet bør likevel ikke være til hinder for at de gjeldende reglene for varslervern forbedres, basert på en vurdering av dagens situasjon for varslere i Norge.

Aftenposten presenterte 3. mars 2015 en artikkel under overskriften «Varsling – en risikosport». Inngressen kan fortelle at nesten halvparten av norske arbeidstakere lar være å varsle om alvorlige og kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, mens hver tiende varslere rammes av represalier. Videre siteres stipendiat Birthe Eriksen ved Universitetet i Bergen, som arbeider med en doktoravhandling om varsling. Hun refereres på at varslere kan utsettes for gjengjeldelse på flere plan – ens troverdighet som fagperson trekkes i tvil, budskapet forsøkes uskadeliggjort, man ignoreres, avvises, utsettes for trusler, sanksjoner og til slutt utstøting fra arbeidsplassen.

Slike situasjoner som beskrives i Aftenposten, var nettopp det de nye reglene fra 2007 skulle forhindre. Spørsmålet er hvor utbredt dette fortsatt er, og om hvilke regelendringer som vil være mest effektive for å forebygge slike situasjoner framover.

Vern av varslere ble dessuten omtalt i forbindelse med Stortingets behandling av endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.), jf. Prop. 48 L (2014–2015)/Innst. 207 L (2014–2015). Stortinget ba da regjeringen om å utrede flere mulige forslag for å styrke vernet av varslere. Forslagsstillerne mener det er viktig at det blir fortløpende i dette arbeidet.

I 2014 leverte Forskningsstiftelsen FAFO, sju år etter at de nye bestemmelsene om varsling ble innført, en rapport som del av evalueringen av de nye varslingsreglene. Formålet var å vurdere om bestemmelsene fungerer etter hensikten, eller om det er behov for endringer i regelverket (FAFO-rapport 2014:5 Evaluering av varslerbestemmelsene).

FAFO slår fast at de norske varslerbestemmelsene er omfattende, sammenlignet med lovgivningen i

de fleste land, og understreker at de dekker arbeidstakere både i privat og offentlig sektor. Et utvalg av virksomheter er studert nærmere med hensyn til holdninger og praksis. Et metodisk problem er at norsk varslereforskning er av nyere dato, slik at det er vanskelig å sammenligne situasjonen for varslere før og etter innføringen av de nye bestemmelsene.

Forskning i Norge viser imidlertid at det varsles oftere i Norge enn i andre land. Samtidig ser det ut til at halvparten av norske arbeidstakere unnlater å varsle om forhold de anser som alvorlige og kritikkverdige, og at den viktigste grunnen er frykten for represalier. Av dem som varsler, er det få som varsler til tilsynsmyndigheter eller media. De fleste varsler til nærmeste overordnede eller til tillitsvalgte. Sammenlignet med andre land, er det flere i Norge (halvparten av dem som varsler) som mener at varslingen førte til forbedringer eller til at de kritikkverdige forholdene opphørte. Det er dessuten færre som utsettes for represalier. Dette er positivt, men betyr likevel ikke at det er risikofritt å varsle i Norge.

FAFO-rapporten viser videre at tre forhold øker varslingsaktiviteten: at det finnes skriftlige varslingsrutiner i bedriften, at tillitsvalgte/verneombud er til stede og at det foreligger tariffavtale. Varslingsrutiner fører dessuten til færre sanksjoner og til økt grad av forbedringer. Samtidig viser erfaringene bedre resultater der varslingen gjelder kolleger, enn der varslingen gjelder den som er varslernes overordnede.

Motsatt betyr dette at det er mer risikofyllt å varsle om kritikkverdige forhold dersom sjefen er ansvarlig, dersom virksomheten ikke har varslingsrutiner og dersom det ikke er tillitsvalgte og verneombud på arbeidsplassen. Forslagsstillerne mener at dette understreker behovet for et godt trepartssamarbeid, der man tilstreber økt organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

I den forbindelse viser forslagsstillerne til handlingsplan 3 mot sosial dumping fra regjeringen Stoltenberg II i revidert nasjonalbudsjett for 2013. Et godt organisert arbeidsliv, med aktive og skolerte tillitsvalgte, bevisste bedriftsledere, økt organisasjonsgrad og mer medbestemmelse i arbeidslivet, var et av satsingsområdene, med tilhørende satsing på trepartssamarbeidet i budsjettet. Forslagsstillerne beklager at regjeringen Solberg har valgt å kutte bevilgningene til trepartssamarbeidet med mer enn 70 prosent. Selv om dette var en handlingsplan mot sosial dumping, viser FAFO-rapporten at de tiltakene som gjelder arbeidet for et bedre organisert arbeidsliv, også har stor betydning når det gjelder situasjonen for varslere. Dessuten gir utviklingen på arbeidsmarkedet, med økt bruk av innleie, grunn til bekymring på mange områder, også når det gjelder retten til varsling og beskyttelse av varslere.

FAFO-rapporten viser videre at andelen arbeidstakere med varslingsrutiner på arbeidsplassen har økt

ytterligere og kommet opp i 53 prosent. Andelen arbeidstakere som svarer at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen og har kjennskap til varslerbestemmelsene, er høyest i offentlig sektor. FAFO mener derfor at arbeidsgivere i privat sektor har en ekstra jobb å gjøre når det gjelder å informere, både om retten til å varsle og om etablerte varslingsrutiner. Samtidig viser undersøkelsen at det viktigste argumentet for å etablere varslingsrutiner er at det er i tråd med lovverket. Det er et argument for at denne plikten bør omfatte alle.

Mulighetene for anonym varsling framheves også som et viktig virkemiddel. Det argumenteres på den annen side med at dette kan gjøre det vanskeligere å rette opp i forholdene det varsles om. Det er mulig at en rett til anonym varsling kan føre til at færre varslere velger å stå åpent fram, men i en avveining mellom disse to hensynene, mener forslagsstillerne at hensynet til å få fram mer informasjon om kritikkverdige forhold bør veie tyngst. Den som ønsker å varsle anonymt, kan dessuten benytte seg av eksterne mottakere.

Hovedkonklusjonen i FAFO-rapporten er at de nye bestemmelsene fungerer bra, og at de har gjort det enklere og tryggere å varsle, særlig der det er etablert varslingsrutiner på arbeidsplassen, men at varslersens posisjon bør styrkes ytterligere:

- Muligheten til å varsle anonymt bør understrekes i loven, men regelverket bør likevel tilstrebe at varsling som hovedregel bør skje åpent.
- Varslersens krav på sikkerhet bør fastslås uttrykkelig.
- Varslingsrutiner bør bli obligatorisk.
- Loven må presisere et minstekrav til varslingsrutinenes innhold.
- Loven må omtale innleide/vikarer.
- Rutiner for å følge opp varslere over tid bør bli obligatorisk.

Advokatfirmaet Arntzen de Besche leverte 1. juni 2013 en rapport på oppdrag fra Arbeidsdepartementet (Evaluering av varslingsreglene: En gjennomgang og analyse av rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis).

Et hovedfunn i rapporten er at antallet saker for domstolene har økt betydelig etter at arbeidsmiljøloven fikk regler om varsling. Advokatfirmaet mener at en forklaring på dette kan være økt kunnskap om retten til å varsle om kritikkverdige forhold blant arbeidstakere, arbeidsgivere, tilsynsmyndigheter, advokater og domstoler. De mener videre at rammene for vurderingene i varslings saker er tydeligere etter at reglene i arbeidsmiljøloven § 2-4 og § 2-5 trådte i kraft, og at det er rimelig å anta at dette vil gi større grad av rettsenhet på sikt.

Konklusjonene fra Arntzen de Besche er at reglene fra 2007 bidrar til reell yringsfrihet for arbeidstakerne, og at reglene fungerer etter sin hensikt. De mener at det med utgangspunkt i rettspraksis og praksis hos Sivilombudsmannen ikke er behov for endringer i arbeidsmiljølovens regler om varsling.

Mye tyder med andre ord på at de lovendringene Stortinget vedtok, og som trådte i kraft i 2007, har gitt et bedre varslervern, men at ytterligere forbedringer likevel er påkrevd.

Blant annet kan oppslag i media, også etter at nye regler er innført, tyde på at det å varsle om kritikkverdige, utilbørlige eller ulovlige forhold på arbeidsplassen i mange tilfeller setter varsleren i vanskelige situasjoner. Et aktuelt eksempel er utdelingen av Fritt Ords pris i 2015 til varslerne Robin Schaefer og Jan Erik Skog som varslet om henholdsvis alvorlige mangler i etterforskning av en drapssak og en sak om korrupsjon i offentlig sektor. Forslagsstillerne mener at disse sakene viser at det er viktig at varslerne i større grad enn i dag får et sterkere vern.

Et annet forhold som gir grunn til bekymring, er det som framstilles som begrensning av kommunalt ansattes yringsfrihet, gjennom interne regler i den enkelte kommune, jf. for eksempel Sivilombudsmannens sak 25. september 2014 (sak 2014/91).

Forslagsstillerne vil særlig peke på tre forhold med betydning for et sterkere vern av varslere.

- Alle arbeidstakere må få samme varslervern. Forslagsstillerne mener det er grunnlag for å lovfeste krav til at alle virksomheter, i det minste av en viss størrelse, skal ha varslingsrutiner. Det bør kunne legges opp til krav som i noen grad kan tilpasses mindre virksomheter. Loven bør presisere minstekrav til varslingsrutinenes innhold.
- I en tid hvor arbeidslivskriminalitet oppleves i stadig flere sektorer, og hvor regjeringen åpner for en generell adgang til midlertidige ansettelser, mener forslagsstillerne at alle ansatte på en arbeidsplass må ha samme varslervern. Varslervernet bør være like sterkt for både fast ansatte, midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere. Dette vil sikre at alle ansatte har samme grunnleggende mulighet til å varsle om kritikkverdige, utilbørlige eller ulovlige forhold på arbeidsplassen. Trepertssamarbeidet bør styrkes, ikke svekkes, for å øke organisasjonsgraden i norsk arbeidsliv, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.
- Det må sees særskilt på reglementer som begrenser rettighetene for offentlig ansatte, i strid med loven. Det har vært flere store varslersaker knyttet til statlige etater. Det er også avdekket at enkelte kommuner og fylkeskommuner har utarbeidet kontrakter som begrenser de ansattes rettigheter til å uttale seg. Forslagsstillerne ber på dette

grunnlag om at det særlig sees på situasjonen for offentlige ansatte. Forslagsstillerne mener det offentlige må arbeide for å skape en åpenhetskultur. Offentlige etater må gå foran og sikre at varslere blir behandlet ordentlig. Det skal være en selvfølge at de som er satt til å passe på fellesskapets verdier, følger lovverket, og at de som varsler, blir tatt vare på. Dette må gjelde både i kommunal og statlig sektor.

Forslag

På denne bakgrunn legger forslagsstillerne fram følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen legge fram lovforslag som pålegger virksomheter av en viss størrelse å innføre rutiner for håndtering av varsling. Rutinene bør også kunne tilpasses mindre virksomheter.
2. Stortinget ber regjeringen legge fram lovforslag som sikrer mulighetene til anonym varsling.
3. Stortinget ber regjeringen legge fram lovforslag eller utarbeide forskriftsendringer der det presiseres at det ikke er adgang til å reglementsfeste begrensninger i ytringsfriheten og retten til å varsle, verken i privat eller offentlig sektor.
4. Stortinget ber regjeringen legge fram lovforslag der det presiseres at varslerrettighetene omfatter alle arbeidstakere, både fast ansatte, midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere. Når det gjelder innleide, må et lovforslag presisere at begrepet «virksomheten» gjelder alle ledd i en kontraktkjede, uansett i hvilket ledd den innleide er formelt ansatt.
5. Stortinget ber regjeringen styrke trepartssamarbeidet med tanke på å øke organisasjonsgraden i norsk arbeidsliv.

Oslo, 17. desember 2015