

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
PB 8030 Dep.
0030 OSLO

Vår saksbehandler: Vigdis Olsen	Kopi til	Vår dato 22.03.2006	Vår referanse 2005/00071	Deres referanse 200501903/EVI
------------------------------------	----------	------------------------	-----------------------------	----------------------------------

Høring - forslag til nye regler om ansattes yringsfrihet/varsling

Det vises til høringsbrev av 23.12.2005 fra Arbeids- og sosialdepartementet med forslag til nye regler om ansattes yringsfrihet/varsling.

Unio er svært positiv til arbeidet med ny lovgivning for å styrke de ansattes yringsfrihet herunder retten til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, samt lovfesting av vern mot gjengjeldelser for arbeidstakere som varsler. Dette er etter Unios oppfatning et viktig tiltak for å oppnå Stortingets uttalte målsetting om å styrke yringsfriheten. Unio håper at det politiske fokus som er satt på denne viktige samfunnsmessige problemstillingen vil kunne bidra til en bevisstgjøring og positiv utvikling i arbeidslivet.

Etter vår vurdering er det hensiktsmessig, slik det er lagt opp til, med først en bestemmelse om yringsfriheten generelt og dernest en bestemmelse om varsling av kritikkverdige forhold som en særvariant av yringsfriheten.

Vi er fornøyd med at sanksjonssystemet forbedres og utvides til å gjelde yringer generelt. Vi er også positiv til at arbeidsgiver pålegges å legge forholdene til rette for frie yringer og at en slik tilretteleggingsplikt knyttes til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

For universitets- og høgskolesektoren har faglige yringer vært ansett som en del av den akademiske friheten og således stått i en annen stilling både faktisk og rettslig enn yringer om kritikkverdige forhold. Det er nedsatt et utvalg som skal vurdere lovfesting av den akademiske friheten på universitets- og høgskolesektoren, men arbeidsmiljøloven vil få anvendelse også innen akademia.

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Unio vil i hovedsak slutte seg til lovforslagene og de begrunnelser som er gitt i arbeidsgrupperapporten. Unio finner derfor ikke grunn til å kommentere hver av disse bestemmelsene, men vil gi kommentarer til enkelte bestemmelser og problemstillinger.

§ 2 – 4 Arbeidstakers yringsfrihet

Denne bestemmelsen omhandler ansattes ytringsfrihet generelt, mens § 2 – 5 omhandler ytringer om kritikkverdige forhold spesielt.

I praksis ser vi ofte at det ikke skilles mellom generelle ytringer, f. eks faglig meningsutveksling, og ytringer om kritikkverdige forhold i virksomheten (varsling). Faglige ytringer blir lett oppfattet som kritikk av virksomheten, som et varslerforhold. For eksempel har vi registrert dette i universitets- og høyskolesektoren og innen akademia for øvrig. Vi mener det er behov for å skille mellom disse typer ytringer fordi det i ulike sammenhenger kan være grunn til å behandle disse ulikt både faktisk og rettslig. Det virker derfor klargjørende og ryddig at det i lovens § 2 – 4 inntas en bestemmelse om ytringsfriheten generelt, og dernest i § 2 – 5 en bestemmelse om varsling av kritikkverdige forhold som en spesiell variant av ytringsfriheten.

Grensene for arbeidstakers generelle ytringsfrihet er imidlertid så vidt skjønnsmessig angitt at det vil være problematisk for arbeidstaker å forutberegne sin rettsstilling. Dette kan igjen bidra til at arbeidstaker ikke benytter seg av sin ytringsfrihet. Det er således ønskelig at det benyttes klarere begreper og/eller gis en nærmere veiledning i lovteksten, f.eks i form av en opplisting av momenter som tillegges vekt ved fastsettelsen av innholdet i de enkelte skjønsmessige begreper. En slik opplisting behøver ikke være uttømmende, men kan bidra til å gi arbeidstaker en pekepinn om hvor grensene går.

§ 2 – 5 Varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten

Etter første ledd får arbeidstaker en rett til å varsle om kritikkverdige forhold, mens det i andre ledd stilles krav til fremgangsmåten ved varslingen og hvilke særlige hensyn som skal ivaretas ved offentlig varsling. Det siste fordi offentlig varsling har større konsekvenser for virksomheten.

Bestemmelsen ivaretar på en balansert måte samfunnets behov for innsyn, virksomhetens behov for ikke å bli utsatt for uberettiget kritikk og arbeidstakers rett til å bruke media for å oppnå endringer til beste for samfunnet

Et av kriteriene ved offentlig varsling er at arbeidstaker først skal ha varslet internt, med mindre arbeidstaker har grunn til å tro at dette vil være u hensiktsmessig. Det er ønskelig at det i lovteksten presiseres noen veiledende momenter for når en intern varsling vil være u hensiktsmessig. Videre bør det presiseres at virksomhetens retningslinjer ikke kan innskrenke arbeidstakers ytringsfrihet, men kun gi anvisning på fremgangsmåten ved intern varsling.

§ 2 - 6 Vern mot gjengjeldelse for ytringer

Vernet mot gjengjeldelse ved delt bevisbyrde og det forhold at oppreisning kan kreves uavhengig av arbeidsgivers skyld, bidrar til å effektivisere regelverket. I rapporten nevnes forbigåelser som eksempel på uformelle sanksjoner som vil kunne rammes. Innen akademia er det utbredt med midlertidige tilsetninger og ansettelser på eksterne midler. Uformelle sanksjoner er etter vår erfaring at midlertidige arbeidsavtaler ikke forlenges og at ytterligere prosjektmidler ikke blir gitt. Vi legger til grunn at dette kan være en type uformelle sanksjoner som rammes av bestemmelsen, men det vil være hensiktsmessig at dette presiseres i lovproposisjonen. Delt bevisbyrde vil gjøre det enklere å vinne frem i slike tilfelle. Det at arbeidsgiver kan bli dømt til å betale for sine sanksjoner uavhengig av skyld vil sannsynligvis også øke bevisstheten omkring tematikken.

I tillegg foreslår Unio en generell lovfesting av retten til anonym varsling for å redusere barrierene for å varsle. Lovfesting av anonym varsling som et generelt prinsipp vil kunne være viktig for å redusere redselen for "usynlig" gjengjeldelse eller utstøting.

Det er også en fordel at det valgte sanksjonssystemet er ensartet med beslektede områder, jf systemet i likestillingsloven, arbeidsmiljølovens diskrimineringsregler og i diskrimineringsloven.

Under erstatningsbestemmelsen foreslår Unio at ordlyden i likestillingsloven § 17 om fullt objektivt ansvar både for erstatning og oppreisning, også tas inn i § 2-6.

Det er en styrke at vernet er utvidet til å gjelde ytringer generelt, ikke bare ytringer om kritikkverdige forhold.

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

Det er positivt at arbeidsgiver som et virkemiddel for å styrke ytringsklimaet, pålegges en plikt til å legge forholdene til rette for frie ytringer i virksomheten, og at dette ses i sammenheng med det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Et åpent ytringsklima og gode muligheter til å si fra om kritikkverdige forhold er av vesentlig betydning for arbeidsmiljøet.

Slik bestemmelsen er formulert omfatter den imidlertid kun tilretteleggingsplikt for ytringer om kritikkverdige forhold i virksomheten. Vi mener bestemmelsen bør utvides til å omfatte tilretteleggingsplikt for ytringer generelt, jf § 2 – 4. Etter vår erfaring starter gjerne en konflikt med uenighet om faglige spørsmål for så å ende opp som en arbeidsmiljøkonflikt. En tilretteleggingsplikt i forhold til faglige ytringer kan bidra til å avverge senere arbeidsmiljøkonflikter. Videre kan en tilrettelegging av ytringsklimaet generelt bidra til å minske de mer "subtile" former for gjengjeldelser ved at toleransen og bevisstheten omkring problemstillingene blir større.

Arbeidsgivers plikt til tilrettelegging gjelder bare hvis forholdene i virksomheten tilsier det. Dette blir for lite forpliktende. Regelen bør formuleres slik at tilrettelegging blir et krav til virksomhetene. Unio ønsker å fjerne forbeholdet i bestemmelsen: "*dersom forholdene i virksomheten tilsier det*". For Unio er styrking av ytringsfriheten i arbeidsforhold, herunder retten til å varsle, så viktig at virksomhetene må være forpliktet til å iverksette tiltak på dette området. Samtidig må regelen anvendes slik at den tilpasses den enkelte virksomhet. Unio mener arbeidsgruppens rapport ikke gir en klargjøring av hvordan det foreslåtte forbeholdet skal anvendes. Unio kan ikke se at det foreligger tungtveiende argumenter for at virksomhetenes forpliktelser og ansvar i forbindelse med varsling skal være ulikt arbeidsmiljølovens øvrige krav til helse miljø og sikkerhet. Unio foreslår derfor at ovennevnte forbehold fjernes fra § 3-6.

Forvaltningslovens § 13 g (forbud mot instruksjer om taushetsplikt)

Bestemmelsen, som retter seg mot offentlig ansatte, er i hovedsak en lovfesting av gjeldende rettstilstand. Lovfesting vil imidlertid klart ha en signaleffekt, og det forhold at bestemmelsen inntas i forvaltningsloven vil sannsynligvis bidra til å gjøre den mer kjent for de arbeidstakerne som den er aktuell for.

Veiledning, bistand og tvisteløsning

Arbeidsgruppen har i pkt 6.7 drøftet behovet for veiledning, bistand og tvisteløsning eller annen konkret oppfølging i saker om ytringsfrihet og varsling. Unio er ikke uenig i arbeidsgruppens

vurderinger, men vil oppfordre departementet til å utrede spørsmålet om det bør opprettes et eget yringsfrihetsorgan. Unio antar at arbeidstakere vil ha stort behov for bla veiledning og bistand i slike saker. Unio er i tvil om Arbeidstilsynet gjennom sitt generelle veilednings- og tilsynsansvar vil være egnet i den forbindelse. Erfaring fra bl.a. trakasseringssaker er at Arbeidstilsynets virkemidler og mulighet for oppfølging ikke er gode nok i forhold til slike konkrete saker. Unio er videre i tvil om tvister på dette området best finner sin løsning gjennom ordinær domstolsbehandling. Den personlige belastningen det er å føre slike saker for domstolene samt den økonomiske risiko som ligger i en rettslig forfølgning, er momenter som kan være et reelt hinder for at arbeidstakere benytter seg av retten til yringsfrihet og varsling. En domstolsbehandling vil også kunne bidra til å opprettholde eller øke konfliktnivået i stedet for å finne løsninger til det beste for både arbeidsgiver og arbeidstaker.

Anonymitet ved varsling til tilsynsmyndigheter – arbeidsgrupperapporten pkt 6.8.3

Av hensyn til pasientsikkerheten vil Unio forslå at det innføres en lovfestet rett til anonym varsling i helsetjenesten. Formålet med å bygge systemer for varsling er innsamling av kunnskap som kan brukes til å forebygge feil og uønskede hendelser i helsetjenesten. Varsling om feil og uønskede hendelser er nødvendig for å forebygge gjentakelser, i kombinasjon med en åpen kultur som har vilje til å lære av erfaring.

I Danmark er det dokumentert at 9 % av alle utskrevne pasienter har vært utsatt for uønskede hendelser, og i snitt forlenges liggetiden med ca 7 dager. Det må påregnes at Norge har sammenliknbare forhold, men slike hendelser dokumenteres i liten grad.

Danmark endret sin lovgivning med virkning fra 1. januar 2004. Hovedpunktene er:

- Helsepersonell er forpliktet til å rapportere feil og uønskede hendelser.
- Sykehusene er forpliktet til å handle når feil eller risiko oppstår.
- ”Sundhedsstyrelsen” er forpliktet til å formidle kunnskap.
- Helsepersonellet har et rettslig vern mot sanksjoner som følge av varsling.
- Dansk helsepersonell kan varsle anonymt, i praksis ved at det er etablert en nettportal til dette bruk.

Erfaringen fra Danmark to år etter at ny lov om pasientsikkerhet trådte i kraft, er at antall rapporter om feil og uønskede hendelser er mer enn doblet. Av 50 undersøkte avdelinger meldte 35 at de hadde gjennomført konkrete endringer på bakgrunn av varsling og økt oppmerksomhet mot pasientsikkerhet.

Erfaring med varsling

Unio ønsker å videreformidle noen av de erfaringer Norsk Sykepleierforbund (NSF) har hatt med dette tema innenfor helsevesenet. Som helsepersonell er sykepleiere gitt en lovpålagt meldeplikt om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet (helsepersonelloven § 17). Dette har vært et viktig og prioritert tema for hvor målet har vært å bedre kvaliteten på tilbudet til pasientene. I 2003 organiserte NSF en kvalitetsdugnad ”Fra visjon til virkelighet. Gi kvaliteten en stemme”. Informasjonsmaterieell ble utarbeidet og sendt til samtlige medlemmer, og det ble avholdt konferanser for tillitsvalgte og sykepleieledere der det ble satt fokus på følgende temaer:

- kravet til helsepersonell om å utføre sitt arbeid faglig forsvarlig (helsepersonelloven § 4)
- arbeidsgivers systemansvar/organisatoriske ansvar (helsepersonelloven § 16)

- den enkelte helsearbeiders ansvar og plikt til å melde fra om forhold som kan medføre fare for pasientenes sikkerhet (helsepersonelloven § 17).

Samtlige kommuner, helseforetak og HSH-virksomheter ble tilskrevet om innholdet i kampanjen med kopi til KS, Oslo kommune, NAVO, HSH og Helsetilsynet. Det ble også fokusert på behovet for melderutiner/avviksrutiner på arbeidsplassen slik at den enkelte helsearbeiders oppfølging av sine lovpålagte plikter ikke ender opp som personalsaker/konfliktsaker.

Dessverre så vi flere eksempler på at varsling førte til gjengjeldelse med negative arbeidsmessige og helsemessige konsekvenser for den enkelte, spesielt i kommunal sektor. Arbeidsgivers henvisning til lojalitetsplikten synes nok ennå å fremstå som en overordnet faktor i forhold til ytringsfrihet og retten til å varsle i dagens arbeidsliv. Tilbakemeldinger fra tillitsvalgte og gjennom enkeltsaker gir et klart inntrykk av at det er langt igjen for å nå målet om større åpenhet for å ta opp kritikkverdige forhold på arbeidsplassene. AFIs prosjekt "Munnkurv og varsling. En studie av ytringsfrihetens vilkår blant sykepleiere" gir en beskrivelse i samsvar med erfaringene. Prosjektet er omtalt under pkt 5.2 i arbeidsgrupperapporten.

Det er også tatt initiativ til samarbeid om varslig med sentrale arbeidsgivere. Dette har dessverre ikke ført til konkrete resultater per dags dato.

Forslag til oppfølgingstiltak

Kultur og holdninger er etter vår oppfatning viktige faktorer i arbeidet for å nå lovens målsetting om større åpenhet. Først og fremst vil dette være et ansvar for partene på den enkelte arbeidsplass. Unio mener det er viktig at sentrale myndigheter er på banen i denne saken, gjerne i samarbeid med de sentrale parter i arbeidslivet. Unio ber departementet om å iverksette tiltak som kan bidra til dette. Felles opplæring av arbeidsgiver, tillitsvalgte og verneombud vil være et viktig tiltak. I arbeidsgrupperapporten er en egen informasjonskampanje nevnt som eksempel på tiltak som kan iverksettes av offentlige myndigheter. Uansett forutsetter Unio at departementet i denne saken bidrar til at offentlig sektor går foran som et godt eksempel.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk
Sekretariatsjef

Vigdis Merete Olsen
Seniorrådgiver