



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Svar på høring – NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern - Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet

Vi viser til brev av 25. april 2018 fra Arbeids- og sosialdepartementet hvor det bes om Arbeidstilsynets innspill til høring om NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern. Arbeidstilsynet har fått utsatt svarfrist til 10. september 2018.

Varsling av kritikkverdige forhold i arbeidslivet er av viktig samfunnsmessig verdi. Dette bidrar både til å unngå lovbrudd og samtidig til å sikre gode og trygge ansettelsesforhold og et trygt arbeidsmiljø. Arbeidstilsynet er derfor positiv til at det ses på hvordan varslingsinstituttet kan styrkes.

Utvalgets utredning NOU 2018:6 inngår som ett av tre elementer i regjeringens arbeid med forbedret varslervern. De øvrige to elementene er styrking av varslervernet i arbeidsmiljøloven av 1. juli 2017, samt et løpende prosjekt i regi av Arbeidstilsynet om bedre samhandling om varsling mellom offentlige myndigheter og bedre informasjon og veiledning om varsling og varslingsregelverket. I tilknytning til samhandlingsprosjektet er det, mellom Arbeidstilsynet og tretten andre offentlige myndigheter, utarbeidet en handlingsplan for videre arbeid i perioden 2018-2020. Arbeidstilsynet er også i gang med å utarbeide en nasjonal veileder om varsling.

Arbeidstilsynet vil innledningsvis orientere om det pågående arbeidet for bedre samhandling mellom offentlige myndigheter og bedre informasjon og veiledning om varsling. Deretter vil vi gi våre synspunkt til utvalgets utredning NOU 2018:6.

1. Status i Arbeidstilsynets arbeid

Arbeidstilsynet leder et prosjekt mellom relevante myndigheter for bedre samhandling om varsling (Innst. 208 L (2014-2015)). Omtalen av dette arbeidet er relevant sett hen til forslagene i NOU 2018:6. Arbeidstilsynet har iverksatt og arbeider med fire hovedaktiviteter;

- offentlige myndigheter og bedre samhandling om varsling,
- veiledningsseminarer om varsling,
- nasjonal veileder om varsling og



- utvikling av en servicefunksjon for veiledning i varsling.

1.1 Offentlige myndigheter og bedre samhandling om varsling

Våren 2017 ble tretten offentlige myndigheter invitert til samarbeid om bedre samhandling når det gjelder varsling. Deltagerne er Datatilsynet, Finanstilsynet, Fylkesmennene, Konkurransetilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Luftfartstilsynet, Mattilsynet, Miljødirektoratet, Petroleumsstilsynet, Skattedirektoratet, Statens helsetilsyn, Statens jernbanetilsyn og Økokrim.

Det er gjennomført fem workshops. Temaene har vært hvordan offentlige myndigheter forstår varsling, hvordan myndighetene håndterer varsel og varslere og hvordan myndighetene samarbeider om varsling. Det er gjennom dette arbeidet kartlagt hvor det foreligger kunnskapsbehov og igangsatt tiltak for å bedre samhandling om og kompetansen på varsling. Myndighetenes forslag til tiltak er beskrevet i en felles handlingsplan.

Noen aktiviteter er:

- Kompetansehevende tiltak innen varsling og offentlige myndigheters rolle som varslingsmottaker, herunder et e-læringsprogram for å øke offentlige myndigheters kompetanse om varsling. Fra desember 2018 og i 2019 vil det bli gjennomført flere dagsseminarer for offentlige myndigheter med tema offentlige myndigheter som varslingsmottaker.
- Utarbeidelse av felles prinsipper for hvordan motta og håndtere varsel på en god måte. Arbeidstilsynet har utarbeidet en guide for hvordan offentlige myndigheter kan veilede varslere.
- Løpende oppfølging av offentlige myndigheter

Samlet sett vil dette øke offentlige myndigheters kompetanse på varsling, også på offentlige myndigheters rolle som varslingsmottaker. Flere offentlige myndigheter er allerede i ferd med å strukturere og organisere eget arbeid om varsling. Arbeidstilsynet planlegger en felles samling tidlig i 2019 for offentlige myndigheter som ikke har deltatt i prosjektet. Her vil e-læringen og utarbeidet materiale presenteres.

1.2 Veiledningsseminar om varsling

Forskning viser at flertallet av varslere først varslar internt til nærmeste leder. Arbeidsgivere gir i møte med Arbeidstilsynet uttrykk for behov for veiledning håndtering av varslingssaker.

Fra oktober 2018 gjennomfører Arbeidstilsynet seminarer om varsling for arbeidsgivere. Veiledningen er tilrettelagt for større virksomheter og målgruppen er arbeidsgivere, verneombud, tillitsvalgte og bedriftshelsetjenester. Hensikten med seminarerne er å øke deltagerens kunnskap om varsling av kritikkverdige forhold og prinsipper for god håndtering av varsling.

1.3 Nasjonal veileder om varsling

Arbeidstilsynet starter høsten 2018, i samarbeid med partene i arbeidslivet, et arbeid for å utvikle felles nasjonale veiledningstiltak innen varsling. Arbeidet vil bestå i å kartlegge og evaluere eksisterende tiltak, vurdere mangler ved dagens informasjons- og veiledningstilbud, og iverksette nye felles nasjonale veiledningstiltak basert på udekkede behov.

Andre pågående og planlagte opplærings- og kommunikasjonstiltak

Arbeidstilsynet vil i løpet av høsten 2018 oppdatere temasiden om varsling på arbeidstilsynet.no til å gi mer relevant veiledning og informasjon om varslingsregelverket, både for varslere og arbeidsgivere som må håndtere varsling.



For å styrke egen innsikt og kunnskap om målgruppens behov planlegges det gjennomføring av en kunnskaps- og holdningsmåling blant arbeidsgivere og arbeidstakere høsten 2018. Arbeidstilsynet erfarer at det i dagens arbeidsliv er et stort opplæringsbehov hva gjelder varsling. Spesifikke opplæringstiltak er både tid- og kostnadskrevende. For å øke kunnskapen vil det kreves metoder og tiltak tilpasset ulike målgrupper.

1.4 Servicefunksjon for veiledning i varsling

Arbeidstilsynet har organisert den generelle veiledningen til publikum gjennom Arbeidstilsynets Svartjeneste, som ivaretar servicefunksjon for veiledning i varsling. Svartjenesten har mellom 60-90.000 henvendelser i året. I 2017 hadde Svartjenesten rundt 500 veiledninger om varsling.

Svartjenesten veileder også om de privatrettslige sidene ved varsling og i arbeidsmiljøregelverket, eksempelvis reglene om gjengjeldelse og oppsigelse. Det gis individuell veiledning både til arbeidstakere og arbeidsgivere. Arbeidstilsynets veiledningsplikt er videre enn Arbeidstilsynets påleggskompetanse.

Veiledningen består av:

- Gi enhetlig veiledning til varslere, virksomheter og alle andre målgrupper om varslingsreglene, rutiner for varsling, forbudet mot gjengjeldelse og andre temaer knyttet til varsling.
- Veilede arbeidstakere slik at de kan ta en kvalifisert avgjørelse på om eller hvordan de skal gå videre med et varsel.
- Veilede arbeidsgivere slik at de kan håndtere innholdet i et varsel og arbeidstaker i henhold til arbeidsmiljøregelverket og derigjennom bidra til en god behandling av saken.
- Veilede offentlige myndigheter i deres rolle som varslingsmottaker, om prinsipper for mottak og oppfølging av varsler i offentlige myndigheter og veilede varslere som blir henvist fra andre myndigheter.

Servicefunksjonen er integrert i den ordinære driften ved Svartjenesten og drar således fordeler av systematikken som allerede er på plass og er del av et etablert og bredt kompetansemiljø. Det vil internt utvikles samtaleveileder, styrking av faglig kompetanse innen varsling og etableres et system for statistikk mm.

Servicefunksjonen vil gi konkret veiledning, men ikke ta stilling til om det foreligger et kritikkverdig forhold eller gjengjeldelse og definerer ikke noen som varslere. Det vil kunne gis veiledning om videre hjelp, tips til dokumentasjon i saken og veiledning om aspekter rundt en varslings sak for å gi et godt grunnlag for å kunne ta gode avgjørelser på egen hånd.

2 Kommentarer til varslingsutvalgets forslag

2.1 Varslingsombud og varslingsnemnd

Utvalget foreslår et eget varslingsombud som skal kunne gi alle aktører i en varslings sak råd og bistand. Det skal representere god og solid kompetanse. Det pekes på en generell kunnskapsmangel om varsling. Arbeidstilsynet anser at med disse rammene for det foreslåtte ombudet, vil dette i stor grad overlappes med Arbeidstilsynets oppdrag innen varsling.

I kontakt med Arbeidstilsynet er det i hovedsak tre tema varslerne er opptatt av og ønsker bistand til:

- hjelp til hva man kan gjøre med eller hvor man kan gå med det påståtte kritikkverdige forholdet,
- hjelp til å håndtere det som oppfattes som gjengjeldelse, og



- generell veiledning i regelverket og hvilke krav som kan stilles til virksomheten de arbeider i.

Arbeidstilsynets tilnærming er informasjon og bistand til at virksomhetene selv settes i stand til å håndtere varslings saker og varsler på en god måte. Arbeidstilsynet har primært fokus på virksomhetens systematiske arbeid, og i mindre grad individfokus. Den nøytrale tilnærmingen, også i veiledning, er sentral med tanke på ivaretagelse av nødvendig tillit i øvrig tilsynsaktivitet.

Arbeidstilsynet ser at en etablering av et ombud kan medføre uklare grenseflater og overlappende oppgaver mellom ombudet og Arbeidstilsynet. Dette vil kreve koordinering og tett samarbeid, og det kan være utfordrende å sikre enhetlig veiledning. Arbeidstilsynet erfarer at den som varsler er opptatt av det kritikkverdige forholdet og at det kritikkverdige forholdet blir håndtert på en god måte. Utvalgets forslag innebærer at et ombud skal ivareta varsler, og at rett myndighet skal ivareta varselets innhold i de tilfellene det ikke løses i virksomheten. Selv om varsler og varselets faglige innhold i utgangspunktet er to separate saker bør det gjøres en vurdering av eventuelle utfordringer eller ulemper dette kan gi varsler. Det bør unngås at varsler må gå mellom ombud og offentlige myndigheter for å få tilstrekkelig informasjon om sin sak i tilfeller hvor det kritikkverdige forholdet håndteres av myndighetene.

Når det gjelder forslaget om varslingsnemnd, ser Arbeidstilsynet at dette vil kunne gjøre terskelen lavere for å få en objektiv vurdering av saken, enn å føre saken for domstolen. Samtidig erfarer Arbeidstilsynet at varslings saker ofte er svært komplekse og varierte, og at rettsikkerhetshensyn således kan tale for at denne oppgaven fortsatt bør tilligge domstolen.

2.2 Egen lov om varslings

Arbeidstilsynet er positiv til at kunnskapen om varslings økes og at varslings synliggjøres og settes på dagsorden. Arbeidstilsynet anser likevel ikke at en egen lov vil være utslagsgivende for kjennskapet.

Siden varslings og gjengjeldelsesvernet er direkte relatert til ansettelsesforholdet, taler dette for å beholde plasseringen i arbeidsmiljøloven. Gode rutiner for varslings har også nær sammenheng med rutiner for det systematiske HMS-arbeidet som er hjemlet i arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet ser det som fordelaktig at reglene om arbeidertakervern er samlet i arbeidsmiljøloven, og anser at bestemmelsene med dette blir lettere tilgjengelig for partene i arbeidslivet.

Dersom varslingsbestemmelsene inntas i egen lov utenfor arbeidsmiljøloven, vil dette få direkte konsekvenser for Arbeidstilsynets myndighet og rolle innen varslings.

2.3 Klargjøring av lovens begreper

Arbeidstilsynet er kjent med at det eksisterer et behov for tydeliggjøring av flere begreper innenfor varslingsområdet. Det må vurderes om dette kan gjøres på andre måter enn i lovs form. Det må søkes å unngå en utilsiktet innsnevring av lovens begreper, noe som kan skje dersom klargjøringene skjer i lovs form gjennom eksempler. Samtidig er Arbeidstilsynet kjent med at forarbeidenes presisering av begrepene ikke anvendes i praksis. Dette kan tale for at en klargjøring i loven er nødvendig.

Kritikkverdig forhold

Selv om begrepet «kritikkverdig forhold» synes å være et innarbeidet begrep, erfarer Arbeidstilsynet at innholdet i begrepet for mange fremstår uklart. Arbeidstilsynet støtter en tydeliggjøring av begrepet.

Klargjøre skillet mellom personklager og varsel

Arbeidstilsynet er positiv til en klargjøring av hva som er å anse som et varsel. Varslingers kjerne er kritikkverdige forhold av en viss allmenn interesse. «Det innebærer en viss begrensning i retten til å



varsle i henhold til arbeidsmiljøloven dersom det kritikkverdige forholdet bare berører arbeidstakers eget arbeidsforhold eller en individuell personalkonflikt» (NOU 2018:6 s.156).

Arbeidstilsynet støtter i utgangspunktet at arbeidstakere som tar opp eget arbeidsforhold ikke er varsler. Samtidig kan det tenkes sider ved det personlige arbeidsforholdet som tas opp innehar et kritikkverdig forhold som har en viss allmenn interesse. En slik avgrensning kan således medføre at de som trenger vernet ikke får det.

Presisering av forsvarlighetsbegrepet

På samme måte som begrepet «kritikkverdig forhold» mener Arbeidstilsynet at begrepet «forsvarlig» kan oppleves som uklart. Arbeidstilsynet støtter en tydeliggjøring av begrepet.

Gjengjeldelse

Det kan være uklart hva som kan oppfattes som eller er en gjengjeldelse. Særlig der konfliktnivået allerede er høyt, kan fort tiltak fra arbeidsgiver oppfattes som gjengjeldelse når det skjer etter en varsling. En tydeliggjøring av innholdet i begrepet kan bidra til å forhindre eller dempe ytterligere eskalering av konflikt i virksomhetene.

2.4 Varslingsrutiner

Det kan oppstå konflikter mellom arbeidstaker som varsler og arbeidsgiver som skal håndtere varselet på grunn av ulik forståelse av hva som er god sakshåndtering. Ofte ønsker arbeidsgivere å håndtere varselet på en god måte, men er usikker på metode. Eksempelvis ved at arbeidsgiver iverksetter tiltak umiddelbart uten tilstrekkelig undersøkelse av forholdet først, eller ved å unnlate vurdering av det kritikkverdige forholdet opp mot eksisterende regelverk. Det kan derfor ha en positiv effekt at det stilles krav til arbeidsgivers saksbehandling og dermed bidra til at flere saker håndteres på en forsvarlig måte. En varsler som opplever at varselet er forsvarlig behandlet, vil erfaringsmessig i mindre grad føle seg gjengjeldt.

Arbeidstilsynets erfaring er at uenigheter eller misnøye med saksbehandlingen gjerne går på saksbehandlers habilitet, kontradiksjon, manglende undersøkelse av om det foreligger kritikkverdig forhold og hvilken informasjon varsler har krav på. Fra tilsyn med krav til rutiner på andre områder, som avvik, trakassering, vold og trusler, har Arbeidstilsynet sett at konkretisering av krav til innhold i rutine sikrer at sentrale momenter ikke utelates og at tilstrekkelig mottak og håndtering av varselet og varsler sikres.

Arbeidstilsynet støtter således en presisering av krav til innhold i rutinene.

2.5 Lovens formål

Utvalget foreslår å tilføye følgende i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse: b) å legge til rette for et godt yringsklima i virksomheten.

Arbeidstilsynet er enig i at et godt yringsklima er avgjørende for et godt arbeidsmiljø og dermed for arbeidstakervernet. Det må likevel vurderes om dette er en nødvendig endring av lovens formål, eller om formålsbestemmelsen er tilstrekkelig slik den er i dag. Videre må det ses hen til om varslingsreglene i så stor grad ivaretar andre hensyn enn arbeidstakervernet, at dette ikke passer inn i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse.

2.6 Varslingsreglenes virkeområde – hvem skal omfattes

Det foreslås videre at persongrupper som ikke er arbeidstakere, men som etter arbeidsmiljøloven § 1-6 skal anses som arbeidstakere etter lovens HMS-regler når de utfører arbeid i virksomheten, skal omfattes av varslingsbestemmelsene. Arbeidstilsynet ser at disse arbeidsgruppene kan både ha nær tilknytning til virksomheten, samt ha gode forutsetninger for å avdekke kritikkverdige forhold. Samtidig



kan det, som utvalget påpeker, foreligge stor grad av ubalanse i maktforholdet som kan begrunne et behov for vern mot gjengjeldelse. Dette taler for at også disse omfattes av varslingsreglene når de utfører arbeid i virksomheten. Hvorvidt disse arbeidsgruppene beskyttes av annet regelverk har Arbeidstilsynet ikke tatt stilling til.

Med hilsen
Direktoratet for arbeidstilsynet

Gry Singsaas
avdelingsdirektør, Lov og regelverk
(sign.)

Isabel Sotuyo
rådgiver, Lov og regelverk
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.