



DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2018/889-11/FD V 2/JITO

04.09.2018

Høring - NOU 2018:6 Varsling - verdien og vern - Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet

Forsvarsdepartementet viser til høring om NOU 2018:6. Innledningsvis vil vi gi en kort beskrivelse av varslingsinstituttet i Forsvarsdepartementet.

I Forsvarsdepartementet er departementet varslingskanal for etatene og eksterne. I henhold til Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren, har varsler rett til selv å velge hvilket varslingsmottak vedkommende vil varsle til. Det er eksplisitt uttrykt at Forsvarsdepartementets varslingsenhet kan benyttes av personell fra hele sektoren. Forsvarsdepartementet erfarer at gjengjeldelse er en utfordring i sektoren og at nære bindinger mellom personell i sektoren medfører et behov for å kunne varsle konfidensielt til departementet.

Departementet mener det er viktig at varsler har mulighet til selv å velge hvilken varslingsenhet vedkommende ønsker å henvende seg til, blant annet på grunn av risiko for gjengjeldelse, habilitetsutfordringer og når det erfarer manglende oppfølging i egen virksomhet.

FD har utarbeidet prinsipper for når saker skal som varsles i sektorkanalen skal håndteres av departementet eller overføres til etaten for saksbehandling. Disse er:

- Om varselet berører flere etater
- Om det er et uttalt ønske fra varsler at FD behandler saken
- Om varsler uttrykker bekymring for gjengjeldelse
- Dersom saken gjelder gjengjeldelse må det være særskilte grunner som tilsier at saken skal overføres til etaten for behandling
- Om saken er behandlet av FD og etaten er gitt anledning til å svare ut saken, uten at det er gitt tilfredsstillende svar
- Om det er varslet flere ganger i andre kanaler uten oppfølging
- Om saken allerede er behandlet i etaten, men hvor tilbakemeldingen ikke har vært tilstrekkelig til at FD kan avslutte saken
- Dersom saken berører høytstående personell i etaten og uavhengighet vurderes å kunne være en utfordring, vil FD normalt behandle saken

Postadresse:
Postboks 8126 Dep.
0032 Oslo

Kontoradresse:
Glacisgata 1
Oslo

Telefon:
23 09 80 00

Saksbehandler:
Jim Robert Torbjørnsen
Seksj for iverksetting og styring av personell- og kompetansepolitikk

E-postadresse:
postmottak@fd.dep.no

Webseite:
www.regjeringen.no/fd

Org.nr.:
972 417 823

- Om det er uavhengige ekspertmiljøer i sektoren som bedre kan behandle saken

Forsvarsdepartementets kommentarer til varslingsutvalgets mest sentrale forslag

Innledningsvis vil departementet påpeke at det er positivt at utredningen legger betydelig vekt på de belastninger en varsler kan stå overfor i etterkant av å ha varslet. Hovedutfordring er å unngå at varsler ikke blir skadelidende når vedkommende varsler om kritikkverdige forhold. Dette kan være vanskelig fordi uønskede reaksjoner og mottiltak mot varsler ikke nødvendigvis er identifiserbare.

Kritikkverdige forhold

Forsvarsdepartementet er enig i at det er behov for en klargjøring av arbeidsmiljølovens begreper "kritikkverdige forhold" og "forsvarlig fremgangsmåte". Vi mener imidlertid at siste avsnitt i skissen til lovtokst om begrepet «kritikkverdige forhold» som fremkommer i avsnitt 10.7.3 «Klage som gjelder misnøye med arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som kritikkverdig forhold etter denne bestemmelsen», bør presiseres nærmere eller utgå. I tilfeller hvor arbeidstaker for eksempel har vært utsatt for trakassering eller annen utilbørlig adferd, er dette brudd på kravene i arbeidsmiljøloven og er dermed et kritikkverdig forhold. Videre er det vanskelig for vedkommende å vite om forholdet berører flere. Avsnittet kan oppfattes som en avvisning av saker som bør behandles som varslings sak.

Tiltak for å bedre varslervernet kan medføre at flere vil varsle om kritikkverdige forhold, og at dette vil bidra til forbedringer i sektoren. Departementet er enig i at en funksjonell lovgivning er nødvendig for å endre holdninger. Vi er også enig med utvalget om at partene i arbeidslivet spiller en viktig rolle med å fremme en god kultur for å ivareta varslere.

I det videre arbeidet bør en utdype mulige tiltak eller konsekvenser som arbeidsgiver kan benytte der hvor kritikkverdige forhold er avdekket. Herunder tydeliggjøre at det er den part som har utøvd kritikkverdige handlinger og ikke varsler som skal bære konsekvenser og at saken skal dokumenteres i personalmappen. Slike tiltak eller konsekvenser har betydning for at varslings skal være bærekraftig som funksjon.

Det er viktig at også eksterne kan varsle for å få frem kritikkverdige forhold. Dette gjelder for eksempel leverandører og tidligere ansatte som kan ha informasjon om misligheter, trakassering og andre kritikkverdige forhold i virksomheter. I forbindelse med vurdering av en egen lov om varslings, bør det også vurderes om regelverket bør omfatte andre grupper. Dette kan medføre at informasjon om kritikkverdige forhold fra andre grupper håndteres i henhold til de samme regler og prosedyrer som andre varsler. Det bør også vurderes om det skal skilles mellom offentlige og private virksomheter da det er særlig viktig for tilliten til det offentlige at kritikkverdige forhold kommer frem og ryddes opp i.

Grunnloven § 100

I reglene om varsling har utvalget foreslått å innta en henvisning til Grunnloven § 100. Forsvarsdepartementet mener at gjeldende regelverk synliggjør at yringer som oppfyller kriteriene til varsling har et forsterket vern. Dersom det avgjørende momentet for å ta inn en henvisning til Grunnloven i aml. er pedagogiske hensyn, mener vi det vil være mer hensiktsmessig å omtale sammenhengen mellom Grunnloven § 100 og aml. i en nasjonal varslingsveileder.

Arbeidsgivers omsorgsplikt

Forsvarsdepartementet mener det er positivt at omsorgsplikten overfor varsler er foreslått presisert. Forsvaret har etterlyst en klarere definisjon av arbeidsgivers omsorgsplikt og at kravene til arbeidsgiver tydeligere må komme frem. Departementet har merket seg at omsorgsplikten er innarbeidet skisse til lovtekst § 2 A-X *Arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling* på s.164 og at teksten behøver ytterligere bearbeiding.

Forbud mot gjengjeldelse

Utvalget beskriver i kap. 8.9 Varslingsutvalgets innspillkonferanse. Deltagerne fremhevet at en av flere større utfordringer i varslingssaker var bruken av hemmelige sluttavtaler. Etter vårt syn burde utvalget ha drøftet gyldigheten av slike avtaler da det ikke er utenkelig at de kan komme i konflikt med lovpålagt varslingsplikt eller statlige retningslinjer. Det kan også stilles spørsmål ved hvor reell avtalefriheten for partene er, eller om en slik sluttavtale i realiteten innebærer at varsler blir presset ut av arbeidsforholdet. Vi anbefaler at dere vurderer om skissen til lovtekst § 2 A-X *forbud mot gjengjeldelse*, inntatt på s. 172 i utredningen, også bør fange opp slike tilfeller i den hensikt å avskjære denne muligheten.

Virkeområde, tidligere ansatte

Under punkt 10.6.4 behandler utvalget forhold knyttet til tidligere ansatte og at gjengjeldelse etter at arbeidsforholdet er opphørt vanligvis ikke omfattes av forbudet i § 2 A-2. Som utvalget påpeker, er det en risiko for at gjengjeldelse kan skje etter at et arbeidsforhold er avsluttet. Utvalget konkluderer likevel med å ikke utvide reglene om varsling til denne gruppen. Forsvarsdepartementet deler ikke dette standpunktet. Vi mener det er viktig at en gjengjeldelse som har en direkte sammenheng med varsling anses som ulovlig, også der arbeidsforholdet er avsluttet. Dette for å redusere risikoen for at arbeidsgiver utsetter gjengjeldelsen til varsler er sluttet i arbeidsforholdet.

Nasjonalt varslingsombud, tvistenemnd, varslingskanal og nasjonal varslingsveileder

Forsvarsdepartementet er positiv til forslagene om opprettelse av et eget nasjonalt varslingsombud og en tvistenemnd for varslingssaker. Vi mener dette kan føre til bedre oppfølging av saker hvor det er avdekket gjengjeldelse og bidra til å klargjøre hvordan

regelverket skal tolkes. Særlig gjelder dette ettersom det forventes at en tvistenemd vil håndtere flere saker enn rettsapparatet.

Utnevningen av et varslingsombud vil i seg selv kunne ha en symbolsk verdi og en stor preventiv funksjon. Videre er det positivt at der Varslingsombudet blir kjent med svært alvorlige varslingssaker av stor samfunnsmessig betydning, bør ombudet ha en særlig kompetanse til å kunne ta initiativ til uavhengige undersøkelser av alvorlige varslingssaker.

Departementet forstår det slik at utvalget ber om at det blir vurdert om det skal etableres en nasjonal varslingskanal ref. s. 182 og 191 i utredningen. Dersom det vurderes å etablere en nasjonal varslingskanal, er departementet av den oppfatning at mandatet til kanalen bør innskrenkes til alvorlige saker som f.eks. alvorlig økonomisk misligheter eller brudd på offentlige anskaffelser. Dette da det i dag er ingen offentlig instans som ivaretar alvorlige brudd på anskaffelsesregelverket eller økonomiske misligheter. Et mer omfattende mandat vil kunne undergrave arbeidslivets oppgaver med hensyn til intern kontroll. En slik kanal vil da kunne ta bort fokus fra det som er pålagt etablert i virksomhetene med hensyn til varsling.

Departementet er positiv til at det skal utarbeides en nasjonal varslingsveileder.

Ettervern av varslere

Departementet støtter utvalgets oppfatning av at det er ønskelig med et godt helsetilbud for varslere, jf. utredningen pkt. 9.6.2. Det vil derfor være hensiktsmessig at varslingsombudet har kompetanse på psykososiale tilstander. Ombudet bør også ha oversikt over hvordan man kan få bistand via helsetjenester og NAV. Forsvaret har etterlyst flere tiltak knyttet til vern av varsleren i form av helsetilbud og oppfølging. Blant annet mener de at et tilsvarende tilbud som Jobbfast, omtalt på s. 99 i utredningen, bør reetableres og at pasienter fra hele landet bør få lik prioritet på behandlingstilbudet.

Sikkerhetsrisiko ved varsling

Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at sikkerhetsrisikoen omkring varsling kunne vært omtalt. Dette kan for eksempel knyttes til intervjuer og samtaler med eksterne varslere, informanter samt eventuelle misfornøyde parter.

Tiltak knyttet til annen lovgivning

Departementet merker seg at utvalget ikke nevner noe om tiltak knyttet til annen lovgivning, som f.eks. lov om yrkesskadetrygd eller folketrygdloven. Det kunne ha vært nyttig å diskutert varig medisinsk-/arbeidsuførhet på grunn av varsling og konsekvensene av dette for varslere sett i et juridisk og økonomisk perspektiv.

Råd til varslere

Utvalget har i boks 8.2 på side 119 skissert råd til varslere basert på teori fra Greene og Latting (2002) og Bjørkelo et. al (2008). Utvalget behandler dette videre på side 119 og 120. I denne sammenheng hadde det vært fint om også det å kontakte HVO/tillitsvalgt hadde vært nevnt i tillegg til å vurdere å søke juridisk rådgiving, spesielt om varslingssaken angår toppledelsen. Departementet merker seg forøvrig at rollene til tillitsvalgte og hovedverneombudet også er beskrevet i pkt. 8.4.1.

Lovplassering

Departementet er av den oppfatning av at det er hensiktsmessig å ha reglene om varsling i arbeidsmiljøloven.

Innsyn i varslingssaker

Offentlighetsloven og innsyn fra eksterne

Forsvarsdepartementet mener at innsyn ikke i tilstrekkelig grad er problematisert i utredningen. Unntaksreglene fra innsyn, med hensyn til varslers og andre som bidrar med informasjon sitt behov for konfidensialitet og taktiske hensyn, bør presiseres nærmere i regelverket. Regelverket bør også presisere når i saksgangen man har krav på innsyn. Departementet hensyntar at det må tas forbehold om videreføring av skjerming av saker og identiteter når saken besluttet behandlet i en offentlig, lovhjemlet tilsyns- eller domsmyndighet.

Varslersaker er av stor interesse for media. Offentlige postjournaler er et viktig instrument for journalister. Mediesaker som medfører at varslers identitet blir, eller kan bli, avdekket vil i seg selv kunne virke avskrekkende på potensielle varslere i deres vurdering av om de skal varsle eller ikke.

En vil derfor kunne argumentere for at varslersaker helt eller delvis bør kunne unntas offentlighet når det er fare for at berørte parters interesser ikke kan ivaretas. Dette for å verne om det demokratisk viktige varslervernet på bekostning av det demokratisk viktige meroffentlighetsprinsippet.

Det bør vurderes om det skal fastsettes i lov at det er anledning til å unnta varslingssaker fra offentlighet. Dette bør ikke begrense varslers rett til, innenfor de regler som nå gjelder, å gå til media som et siste trinn i en forsvarlig varsling.

Innsyn fra Riksrevisjonen og andre tilsynsorgan

Riksrevisjonen skal informeres ved mistanke om misligheter i statlig sektor. Det kan hevdes at dersom Riksrevisjonen ber om ytterligere innsyn i saksdokumentene i varslingssaker vil dette svekke muligheten for fortrolighet. Vi viser til aml. § 2A-4 som skal hindre at andre får

kjennskap til varslers navn eller andre identifiserende opplysninger. Bestemmelsen regulerer ikke krav om taushetsplikt for arbeidsgivere og vil derfor ikke gjelde ved intern varsling i en offentlig virksomhet. Dokumenter som oversendes til Riksrevisjonen skal gå via intern rapporteringslinje til departementsråd og sekretariat. Vi er av den oppfatning at dette ikke vil være i samsvar med prinsippet om at færrest mulig får tilgang til dokumentene i saken. Det bør derfor vurderes å forsterke muligheten for å holde saksdokumenter i varslingssaker konfidensielt, slik aml. krever.

Vi mener det er hensiktsmessig å vurdere en tilsvarende bestemmelse som aml. § 2A-4 for andre varslingsmottakere i offentlig sektor for å beskytte varsler og ivareta forsvarlig utredning.

Våre merknader til innsyn i varslingssaker knytter seg til forhold som kan påvirke en varslingsprosess og i ytterste konsekvens utfallet av en varslingssak, jf. utvalgets mandat s. 16 andre spalte andre strekpunkt.

Med hilsen

Kjersti C. Klæboe (e.f.)
ekspedisjonssjef

Victoria Lossius Allum
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.