

Arbeids- og sosialdepartementet
postmottak@asd.dep.no

Vår ref: RPU
Vår dato: 31.08.2018
Deres ref: 18/1189
Deres dato: 25.04.18

Høringssvar – NOU 2018: 6 «Varsling - verdier og vern. Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet» – Jussformidlingen

Vi viser til høringsnotat datert 25.04.18, hvor det bes om høringsinstansenes syn på varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet.

Slik Jussformidlingen forstår høringsnotatet, foreslår utvalget en rekke tiltak for å styrke varslervernet i norsk arbeidsliv. Forslagene er begrunnet i at utvalget, etter en analyse av samfunnsnyttene av varsling, konkluderer med at varsling har en verdi og at varsling har størst verdi der varselet og varsleren blir tatt på alvor, og varsleren blir tatt vare på.

Jussformidlingen stiller seg positive til utvalgets mål om en nullvisjon for kritikkverdige forhold i arbeidslivet.

Jussformidlingen er en organisasjon som tilbyr gratis rettshjelp og gratis juridisk bistand til privatpersoner i hele landet. Arbeidsrett er ett av våre kjerneområder, og vi gir daglig bistand til arbeidstakere som føler seg maktesløse overfor arbeidsgiver. Vi har erfaring med at det i mange tilfeller ikke varsles om forhold det burde vært varslet om, og ser derfor et stort behov for å styrke varslervernet i norsk arbeidsliv.

Jussformidlingen ønsker dermed å benytte anledningen til å knytte noen bemerkninger til varslingsutvalgets utredning.

1. Forlag til juridiske tiltak (NOU 2018:6 kap.10)

1.1. Forslag om at varslingsreglene forblir i arbeidsmiljøloven

Jussformidlingen er positive til forslaget om at varslingsreglene forblir i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven er den grunnleggende loven for arbeidslivet i Norge. De mest sentrale bestemmelsene som regulerer et arbeidsforhold finnes i arbeidsmiljøloven, og loven er godt kjent og mye brukt. Å beholde reglene i arbeidsmiljøloven gir følgelig størst forutberegnelighet og bidrar til å ivareta rettssikkerheten til alle involverte i en varslingssak.

1.2. Forslag om gruppene i aml. § 1-6 bør omfattes av varslingsreglene

Jussformidlingen er enig i at det er en like sterk allmenninteresse i at kritikkverdige forhold avdekkes og opphører, uavhengig av hvem som oppdager de kritikkverdige forholdene.

Jussformidlingen er derfor positiv til forslaget om at hvem som omfattes av varslingsreglene utvides, slik at flere omfattes av vernet. Alle som er i et ansettelseslignende forhold eller som har nær tilknytning til en virksomhet på annen måte, bør ha samme rett som arbeidstakere til å varsle om kritikkverdige forhold, samt ha et vern mot gjengjeldelse. Jussformidlingen er av den oppfatning av at dette vil bidra til å nå utvalgets nullvisjon.

1.3. Forslaget om klargjøring av arbeidsmiljølovens begreper

1.3.1 Generelt

Jussformidlingen er videre positiv til forslaget om klargjøring av bestemmelsenes innhold. Vi er enige med utvalget i at det er et behov for en bevisstgjøring og en holdningsendring knyttet til varsling og ytringsfrihet i arbeidslivet. En presisering av loven vil, gjennom å gjøre loven lettere å forholde seg til, kunne bidra til dette og dermed styrke varslervernet i norsk arbeidsliv.

1.3.2. Begrepet «kritikkverdige forhold»

Jussformidlingen er enig i at det med fordel kan inntas en ikke-uttømmende liste i loven over kategorier av normbrudd som omfattes av begrepet «kritikkverdige forhold». Hva gjelder utvalgets *skisse til lovtekst i punkt 10.7.3*, er vi imidlertid av den oppfatning av at ordlyden i sin helhet kan gi leseren inntrykk av at alternativene er uttømmende. Bestemmelsen er i tillegg, etter Jussformidlingens oppfatning, vanskelig for en alminnelig arbeidstaker å forstå. Dette er uheldig. Jussformidlingen er følgelig av den oppfatning av at utvalget her bør velge en ordlyd som tydeliggjør innholdet, og tydeliggjør at bestemmelsens opplisting ikke er uttømmende.

Videre er Jussformidlingen av den oppfatning av at alternativene som listes opp i *skissens bokstav a til f*, oppstiller en altfor høy terskel for hvilke forhold som kvalifiseres som kritikkverdig. Dette oppleves som avskrekkende. Dette kan medføre at færre gir beskjed om forhold på arbeidsplassen, fordi de ikke opplever at forholdet de står overfor er alvorlig nok. Jussformidlingen er derfor av den oppfatning av at bestemmelsens ordlyd tydeligere må få frem at det skal være en lav terskel for arbeidstaker å henvende seg til arbeidsgiver med opplysninger som kan avdekke kritikkverdige forhold i bedriften. På bakgrunn av dette vil bestemmelsen, slik den fremstår nå, undergrave utvalgets mål om en nullvisjon.

Videre er Jussformidlingen usikre på presiseringen i *skissens annet ledd*, hvor det bestemmes at «[k]lage som gjelder misnøye med arbeidstakers eget arbeidsforhold» ikke regnes som kritikkverdige forhold. Slik ordlyden er formulert i forslaget, er det etter Jussformidlingens oppfatning, vanskelig å få tak på regelens innhold. Videre åpner denne formuleringen for en vanskelig grensedragning mellom hva som er «eget arbeidsforhold» og hva som er av en mer allmenn interesse. Det er uheldig at det ikke fremkommer klart av bestemmelsen hvilke forhold som faller inn under varslingsreglene, og hvilke forhold som ikke aktualiserer varslervernet. Jussformidlingen etterlyser derfor en klarere ordlyd som gir større forutberegnelighet for arbeidstakerne.

1.3.3. Begrepet «forsvarlig fremgangsmåte»

Jussformidlingen er enig i at varslingssakene bør løses på lavest mulig nivå, slik at man legger til rette for at partene klarer å opprettholde gode relasjoner i etterkant. Dette er sentralt

nettopp for å nå målet om at både varsleren og den det varsles om fortsetter i virksomheten i etterkant av en varslings sak. Jussformidlingen er videre enig i at det er ønskelig at arbeidstaker i første omgang varsler internt. Det er imidlertid en forutsetning for varslings internt at det legges til rette for at arbeidstaker trygt kan si ifra til arbeidsgiver.

I denne forbindelse er Jussformidlingen av den oppfatning av at dagens bestemmelse i *arbeidsmiljøloven § 2 A-1 annet ledd*, ikke er formålstjenlig. Bestemmelsen har følgende ordlyd;

«Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig»

Denne formuleringen oppleves som et ekstra hinder for å varsle, og terskelen for å varsle blir med dette for høy. Ordlyden kan også fremstå som at lovgiver ønsker å legge ansvaret på varsleren, noe som verken er eller bør være tilfellet. Det er nettopp arbeidsgivers ansvar å legge til rette for gode interne rutiner for varslings på arbeidsplassen. Det er derfor, etter Jussformidlingens syn, viktig å få frem i ordlyden at denne bestemmelsen ikke er ment som et ekstra hinder, men at det derimot er en hjelp til hvordan man som arbeidstaker kan gå frem for å varsle.

Jussformidlingen er med dette positive til forslaget om skisse til ny lovtekst, såfremt denne utformes i tråd med det overnevnte.

1.4. Forslag om at arbeidsgivers plikter knyttet til varselet og til varsleren (omsorgsplikt), bør fremgå av varslingsreglene

Jussformidlingen er positiv til en lovfesting av arbeidsgivers omsorgsplikt. Vi er av den oppfatning av at dette vil bidra til en ytterligere bevisstgjøring og en holdningsendring hos både arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette er igjen viktig for å nå målet om nullvisjonen for kritikkverdige forhold i arbeidslivet.

Vi er i tillegg positiv til forslaget om lovfesting av ansvar ved brudd på denne plikten. Vi er imidlertid av den oppfatning at bevisbyrden ikke burde være delt, men at det er arbeidsgiver alene som må sannsynliggjøre at rutiner for varslings er på plass, fulgt, og at de har sørget for et forsvarlig arbeidsmiljø for varsleren i etterkant, herunder sørget for tiltak som er egnet til å motvirke gjengjeldelse.

1.5. Oppreisning og erstatning ved brudd på gjengjeldelsesforbudet

Jussformidlingen er positive til utvalgets forslag om å konkretisere gjengjeldelsesbegrepet i *skisse til arbeidsmiljøloven § 2 A-X Forbud mot gjengjeldelse*. Presiseringen tydeliggjør overfor arbeidsgivere hvilke konkrete reaksjoner som er i strid med loven, samtidig som det kan bidra til en enklere og mer enhetlig håndhevelse av lovverket.

Jussformidlingen er også positive til utvalgets forslag om å lovfeste bevisbyrden. Dette vil medføre en mer samstemt praksis på området, og vil i tillegg sikre forutberegnelighet.

Utvalget har i sin utredning pekt på signaler som tilsier at beviskravet i enkelte tilfeller har vært praktisert for strengt i disfavør varsleren. Jussformidlingen er, i likhet med utvalget, av

den oppfatning at det er arbeidsgiver som er nærmest å sannsynliggjøre hvorvidt den negative behandlingen har vært en reaksjon på varslingen eller ikke. Sett i lys av det skjeve maktforholdet mellom arbeidsgiver og varslere, er det nettopp arbeidsgiver som bør pålegges hovedansvaret med å påvise at gjengjeldelse ikke har funnet sted.

Jussformidlingen er følgelig positiv til en videreføring av en slik bevisbyrde i den form som kommer til uttrykk i utvalgets forslag.

2. Forslag til organisatoriske tiltak (NOU 2018:6 kap. 12)

2.1. Forslag om varslingsombud

Jussformidlingen er enig i utvalgets vurdering av at nåværende rettstilstand ikke i tilstrekkelig grad ivaretar varsleren. Vi kan ikke akseptere at et stort antall arbeidstakere er redd for å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, blir sanksjonert etter et slikt varsel, får psykososiale problemer, blir presset til å si opp jobben og/eller må betale høye advokatkostnader fordi tillitsvalgte eller fagforeninger ikke har mulighet til å hjelpe.

Det er klart at varslerne er den svake part i en varslingssak. Slik Jussformidlingen har forstått dagens situasjon er både bedriftene og varslerne i dag henvist til Arbeidstilsynet. De har imidlertid kun mulighet til å gi generell veiledning, og flere av de øvrige høringsinstansene har fremhevet denne veiledningen som utilstrekkelig, se særlig høringsuttalelse fra Politiets Fellesforbund.

Vi etterlyser derfor et apparat i slike saker som har myndighet til å gå inn og bidra i det konkrete tilfellet. Dette for å sikre en god håndtering av saken fra bedriftens side, sørge for at varslers rettigheter blir ivaretatt, bidra til å holde situasjonen på et lavt konfliktnivå, og sikre ivaretagelse av partenes helse. Videre mener vi at det er et behov for at et slikt apparat også driver med kunnskapsspredning, veiledning og preventivt arbeid.

Jussformidlingen er av den oppfatning at det er et akutt behov for en slik ordning i dagens samfunn. For Jussformidlingen er det derfor ikke avgjørende om det i første omgang blir opprettet et eget nasjonalt Varslingsombud, eller om man velger å øke bevilgningene og øremerke midler til Arbeidstilsynet. Det avgjørende er at partenes rettigheter blir ivaretatt på en så god måte som mulig, og at endringen iverksettes så fort som mulig.

Jussformidlingen er derfor positiv til forslaget om å utbedre dagens system, med sikte på å styrke varslers vern overfor arbeidsgiver, gjennom å bistå varsleren på en bedre måte i den konkrete saken, samt drive preventivt arbeid utover de konkrete sakene.

2.2. Forslag om varslingsnemnd

Jussformidlingen er enige i at det er et stort behov for rimeligere og bedre tvisteløsningsmekanismer i varslingssaker.

Jussformidlingen er følgelig positiv til forslaget om at det bør opprettes en egen Varslingsnemnd. Som en organisasjon som yter gratis juridisk bistand til arbeidstakere uavhengig av personlig økonomi, ser vi daglig verdien av å løse konflikter på et tidlig stadium i prosessen. En omfattende og kostbar rettslig prøving vil ofte skremme arbeidstaker fra å gå videre med saken, i frykt for stor økonomisk- og ytterligere psykisk belastning. Dette er svært uheldig, og en slik utvikling, hvor arbeidsgivers lovbrudd ikke blir sanksjonert, er ikke

ønskelig. Opprettelsen av en varslingsnemnd vil følgelig være et viktig signal til samfunnet om at varslingssaker er viktige og at alle partene i slike saker skal ivaretas. Dette vil også kunne lette på eventuelle stigma om varslere i samfunnet, og fremme etterlevelse av reglene i arbeidsmiljøloven.

Opprettelsen av en varslingsnemnd vil videre kunne fungere som en utsilingsmekanisme for saker som ikke bør gå til de ordinære domstolene, og på denne måten spare ressurser og fremme effektivitet i domstolsystemet.

Jussformidlingen er videre positiv til muligheten for å samle relevante fagmiljøer i Varslingsnemnden. Komplementær kompetanse fra flere fagmiljøer vil kunne ivareta både partenes helse og deres rettssikkerhet på en bedre måte.

2.3. Fri rettshjelp

Jussformidlingen er svært positiv til utvalgets forslag om fri rettshjelp i varslingssaker. Vi etterlyser imidlertid et tydelig forslag fra utvalget når det gjelder denne ordningen.

Det følger av lov om fri rettshjelp § 16 første ledd at det skal innvilges fri rettshjelp innenfor en rekke saksområder, uten behovsprøving. Jussformidlingen er av den oppfatning av at varslingssaker bør implementeres i listen over rettsområder som automatisk gir grunnlag for fri rettshjelp. Det skyldes at varslingssaker er av særlig stor personlig og velferdsmessig betydning. Det vil dessuten tvinge frem en holdningsendring hos arbeidsgiver, og slik virke svært preventivt. Dette vil igjen bidra til utvalgets nullvisjon.

3. Øvrige bemerkninger

3.1. Utenlandske arbeidere

Jussformidlingen anser det som et særlig problem at utenlandske arbeidstakeres oppholdstillatelse ofte avhenger av deres stilling som arbeidstaker etter dagens utlendingslov, se eksempelvis *utlendingsloven § 112 første ledd bokstav a*. Dette medfører at utenlandske arbeidere, som ofte er de som opplever kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, ikke varsler om forholdene i frykt for å miste jobben, og dermed også retten til opphold. Etter våre erfaringer utnytter flere arbeidsgivere utlendingers sårbare posisjon.

Vi etterlyser derfor en gjennomgang av denne problematikken i utvalgets utredning, samt et forslag til hvordan dette problemet kan løses.

En mulig løsning på problemet kan være at utenlandske arbeidstakere som er blitt utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver, får en midlertidig oppholdstillatelse og krav på fri rettshjelp i påvente av at saken avgjøres. En slik løsning innebærer, etter vår forståelse, at man opprettholder dagens system etter utlendingsloven uten ressurskrevende lovendringer, samtidig som utenlandske arbeidstakere ikke vil vegre seg for å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Gjengjeldelse mot utenlandske borgere som varsler er, etter vår erfaring, et særlig utbredt problem, som nødvendiggjør særskilt og målrettet lovgivning.

4. Oppsummert

Oppsummert er Jussformidlingen svært positive til utvalgets forslag til styrking av varslervernet i norsk arbeidsliv og vi deler utvalgets mål om en nullvisjon for kritikkverdige forhold i arbeidslivet. Jussformidlingen er imidlertid av den oppfatning at enkelte forslag til lovpresiseringer ikke er presise nok, slik at det fremdeles er usikkerhet om innholdet i reglene.

Jussformidlingen er videre positive til forslaget om at varslingsreglene forblir i arbeidsmiljøloven, og at hvem som omfattes av varslingsreglene bør utvides i tråd med utvalgets forslag.

Jussformidlingen stiller seg også bak forslaget om en lovfesting av omsorgsplikten, og er enige i at bevisbyrden i slike saker bør ligge hos arbeidsgiver. Vi er videre positive til forslaget om et objektivt skyldkrav også for erstatning.

Vi mener dessuten at apparatet i varslingssaker må styrkes, slik at vernet til varslerne blir ivaretatt på en bedre måte.

Jussformidlingen er positive til et forslag om fri rettshjelp uten behovsprøving i varslingssaker, men etterlyser et konkret forslag fra utvalget. Jussformidlingen etterlyser videre en utredning av varslings i tilfeller der varsleren er en utenlandsk statsborger, og oppholdstillatelsen avhenger av at vedkommende er «arbeidstaker».

Med vennlig hilsen
for Jussformidlingen



Pia Hylland
Saksbehandler



Oda Lien
Saksbehandler



Christian Nicolai Bruun
Saksbehandler



Julie Mørdre
Leder Rettspolitisk Utvalg



Kim Lihaug Gabrielsen
Daglig leder