

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler
HD

Kopi til

Vår dato
03.09.2018

Vår referanse
HD

Deres referanse
18/1189

Høring – NOU 2018-6 Varsling – verdier og vern

Det vises til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet datert 25. april 2018, *Høring – NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern*. Varslingsutvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven og la 15. mars 2018 frem NOU 2018: 6. Utvalget foreslår en rekke tiltak for å styrke varslervernet i norsk arbeidsliv. Unio takker for muligheten til å få komme med innspill i høringsprosessen. Vårt høringssvar følger i hovedsak strukturen i NOU-en, med utvalgets overordnede vurderinger, juridisk tiltak, opplærings- og kommunikasjonstiltak, organisatoriske tiltak og økonomiske og administrative konsekvenser.

1. Innledende og overordnede vurderinger

Unio mener at det må være et overordnet mål at det er enkelt å varsle, trygt å varsle og at det legges til rette for en god yringskultur på arbeidsplassen der varsling blir sett på som et gode. Unio slutter seg til utvalgets vurderinger omkring viktigheten av god yringskultur i virksomhetene og at arbeidsgiverne har et særlig ansvar for å legge til rette for en slik kultur. For å lykkes med yringskulturen i virksomheten, er det viktig at det foregår et kontinuerlig arbeid for et godt arbeidsmiljø, som innebærer å arbeide for et miljø og et klima der en kan ytre seg – både i diskusjoner på arbeidsplassen og når det trengs å varsles om kritikkverdige forhold.

Unio har i lang tid vært opptatt av viktigheten av å varsle om kritikkverdige forhold og behovet for at varslervernet og rutiner for håndtering av varslingssaker må forbedres og styrkes. Derfor er vi fornøyd med at regjeringen har satt fokus på styrking av varslingsvernet og at Varslingsutvalget har levert en så grundig utredning om varsling.

Unio har sammen med den europeiske fagbevegelsen i utgangspunktet støttet at det er behov for et eget EU-direktiv om varsling. EU-kommisjonens forslag fra april 2018 fyller ikke behovene for vern av varslere, verken prosessuelt eller materielt. Unio støtter derfor i utgangspunktet europeisk fagbevegelses krav om at EU-kommisjonen må inkludere de sosiale partnerne i formell dialog, utvide det materielle scopet og behovet for å sondere ytterligere mellom hva som henholdsvis er nasjonal og EU-lovgivning. Det endelige direktivet må ta tilbørlig hensyn til nasjonal autonomi. Unio forutsetter derfor at myndighetene har tett dialog med partene under prosessen med behandlingen av dette direktivet.

Et godt varslervern må prioriteres, og varselet og varsleren må tas på alvor. Virksomhetene må ta tak i de kritikkverdige forholdene det blir varslet om, og som utgangspunkt håndtere dem på lavest mulig nivå. Personvern og kontradiksjon må ivaretas i varslingsprosesser. Unio mener det er viktig med en lav terskel for varsling, og at de som varsler blir anerkjent for det arbeidet de gjør. Det er for mange som opplever at de som person blir sett på som et problem i stedet for at forholdet de varsler om blir tatt tak i. Kunnskapsundersøkelser gjennomført de siste årene viser at mange arbeidstakere velger å ikke varsle i frykt for gjengjeldelse. Vi mener det underbygger de store utfordringene vi fortsatt har innenfor varslervernet. Det er viktig at fokuset blir på hva det varsles om, og på å få avdekket kritikkverdige forhold. Hvem som har varslet bør være underordnet.

Unio mener at varsling har stor samfunnsverdi, og at varsling som avdekningsmekanisme av kritikkverdige forhold i arbeids- og samfunnsliv er undervurdert, noe som også understøttes av forskningsrapporten fra Oslo Economics: *Verdien av varsling*. Rapporten slår fast at potensialet for avdekking og forebygging av kritikkverdige forhold er betydelig og kan spare samfunnet for store verdier. Vi er enige med ekspertutvalget som konkluderer med at varsling er en verdi, ikke et problem.

Vi støtter i all hovedsak forslagene til Varslingsutvalget, og er positive til at Varslingsutvalget foreslår tiltak som etter vår vurdering vil gjøre det lettere å varsle og å håndtere varsel på en god måte i arbeidslivet.

Unio vil særlig trekke fram det vi mener er det viktigste forslaget for et sterkere varslingsvern i Norge: etableringen av et uavhengig varslingsombud. Det er et samlet utvalg, med blant annet representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, som har konkludert med at et varslingsombud vil bidra til et sterkere varslervern i Norge.

Unio mener:

- Et nasjonalt varslingsombud vil styrke trygghet til de mest utsatte arbeidstakerne.
- Et nasjonalt varslingsombud vil hjelpe både arbeidstakere og arbeidsgivere til å forebygge og håndtere krevende varslingssaker.
- Et varslingsombud vil spare samfunnet for betydelige kostnader og belastninger.

2. Juridiske tiltak

Varslingsutvalget mener at det i hovedsak ikke er nødvendig å gjøre endringer i innholdet i arbeidsmiljøloven, men foreslår lovendringer som klargjør lovens virkeområde, rekkevidden av varslingsreglene og lovens begreper. Unio er enige i at utfordringen i det vesentlige ikke er reglenes innhold, men at disse kan være vanskelige å forstå og at presiseringer i lovteksten kan bidra til å tydeliggjøre og slik sett styrke varslervernet. I tillegg foreslår utvalget nye strukturer i bestemmelsene som vi mener også vil bidra til bedre oversikt over reglene.

2.1 Varslingsreglene bør forbli i arbeidsmiljøloven

Varslingsutvalget konkluderer med at varsling i arbeidslivet fremdeles skal være regulert i arbeidsmiljøloven, men utvalgets flertall påpeker samtidig at det er ønskelig med en egen lov om varsling.

Varslingsutvalget mener at en ny lov bør inneholde regler om Varslingsombudets organisasjon og virksomhet, og flertallet mener også at en ny tvistenemnd for varslingssaker bør reguleres i samme lov.

Arbeidsmiljøloven er den grunnleggende loven for norsk arbeidsliv. I arbeidsmiljøloven finnes de mest sentrale bestemmelsene som regulerer et arbeidsforhold, og loven er godt kjent og mye brukt. De aller fleste virksomheter har et forhold til varslingsreglene, blant annet gjennom utarbeidelse og bruk av varslingsrutiner.

Unio støtter derfor at varslingsreglene videreføres i arbeidsmiljøloven og ser at reglene om varsling og vern mot gjengjeldelse ved varsling har en klar sammenheng med mange andre deler av arbeidsmiljøloven. Særlig gjelder det kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og reglene om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt stillingsvernsreglene. Vi mener videre at varslingsreglene er et viktig bidrag til en åpen og god ytringskultur i virksomhetene og av den grunn også bør bli værende i arbeidsmiljøloven.

2.2 En egen lov om varsling

I tillegg til at varslingsreglene skal ligge i arbeidsmiljøloven, mener et flertall i utvalget at det er behov for en egen lov om varsling. Denne loven skal i første omgang inneholde regler om et varslingsombud og en varslingsnemnd.

Videre anbefaler utvalget at det igangsettes en egen utredning av spørsmålet om behov for lovregulering av et varslingsvern også på andre samfunnsområder.

Unio støtter flertallet i utvalgets forslag om at det på sikt etableres en egen varslingslov. En egen lov om varsling vil kunne løfte frem varslingsinstituttets betydning og vil kunne ha større rekkevidde og nedslagsfelt enn kritikkverdige forhold som avdekkes på arbeidsplassen. I forbindelse med «metoo-kampanjen» i 2017 så vi mange eksempler på varslinger om seksuell trakassering som ikke var varslingssituasjoner i arbeidsmiljølovens forstand. Varslinger om kritikkverdige forhold i politiske partier og ideelle organisasjoner er typiske eksempler på forhold som ikke omfattes av loven. Dette innebærer at store deler av samfunnet ikke har det samme varslervernet som de i arbeidslivet.

På den annen side vil ikke juridiske rammer alene bidra til at varslingsinstituttet når sitt fulle potensial. Det handler også i stor grad om kulturelle betingelser og utvikling mot en bedre åpenhetskultur i samfunnet. En egen varslingslov vil kunne bidra positivt til å påvirke vår samfunnskultur i riktig retning. I vårt naboland Sverige er regler om varslingsvern skilt ut i egen lov.

Vi mener at loven i første omgang bør inneholde reglene om varslingsombud og varslingsnemnd. Ombudet og nemnda vil da kunne veilede i / behandle saker også utenfor det ordinære arbeidslivet, noe vi mener vil være en styrke for våre tillitsvalgte om de må håndtere varslingssaker internt i organisasjonen.

Unio ønsker at denne loven skal inneholde varslingsregler slik at tillitsvalgte og politisk valgte også får varslingsvern. Derfor er vi enige med utvalget i at det er viktig at myndighetene vurderer behovet for lovregulering av et varslingsvern også på andre samfunnsområder, og at det igangsettes en egen utredning av dette spørsmålet.

Unio er enige med utvalgets flertall i at en egen lov vil kunne bidra til økt oppmerksomhet om varsling, om verdien av varsling og et godt ytringsklima.

Unio mener det haster med å få på plass et varslingsombud og en varslingsnemnd. Dersom prosessen med å få en egen lov tar lang tid, ønsker vi at bestemmelsene om ombud og nemnd legges i arbeidsmiljøloven og kun skal gjelde for arbeidslivet inntil ny lov er på plass.

2.3 Hvem skal omfattes av reglene om varsling i arbeidsmiljøloven?

Utvalget viser til arbeidsmiljølovens § 1-6 «*Personer som ikke er arbeidstakere*» og mener at disse gruppene har behov for å omfattes av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven når de utfører arbeid i virksomheten. Unio er enige med utvalget i at disse persongruppene har det samme behovet for vern mot ulike typer gjengjeldelse, dersom de varsler når de utfører arbeid i virksomheten. Et praktisk eksempel fra Unios medlemsgrupper er studenter i praksis som ikke tør varsle fordi det kan føre til gjengjeldelse i form av ikke godkjent praksisperiode.

Unio ser likevel at det i enkelte tilfeller kan oppstå vanskelige grensedragninger. Et spørsmål som kan oppstå er på hvilket tidspunkt personen oppdaget det kritikkverdige forholdet, var det i arbeidssituasjonen eller utenfor. Det samme gjelder for utøvelsen av gjengjeldelse, skjer det i eller utenfor arbeidssituasjonen.

Arbeidsmiljølovens regler om varsling gjelder for arbeidstakere og innleide arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold i egen arbeidsgivers eller innleiers virksomhet. Vi mener det er gode grunner for at også andre persongrupper med en nær tilknytning til virksomheten bør ha samme rett som arbeidstakere til å varsle om kritikkverdige forhold og ha et vern mot gjengjeldelse. Unio kan se for seg at varslingsreglene kan trekkes noe lengre enn de gjør i dag. Unio støtter utvalgets vurdering med hensyn til at det kan være grunn til å vurdere å utvide varslingsbestemmelsene til også å gjelde ved entreprise, utsendte arbeidstakere og andre grupper som har en nær tilknytning til virksomheten de utfører arbeid i, herunder selvstendige næringsdrivende, men at dette spørsmålet bør vurderes i en større gjennomgang i tilknytning til hva som skal være det fremtidige virkeområdet for arbeidsmiljøloven eller eventuelt nedfelt i en egen varslingslov

Utvalget viser til at et hovedformål med reglene om varsling er å bidra til at ulovlige og uønskede forhold avdekkes og håndteres. Det er derfor i utgangspunktet en like sterk allmenninteresse i at kritikkverdige forhold kommer frem og opphører, uavhengig av hvem som oppdager de kritikkverdige forholdene.

2.4 Klargjøring av arbeidsmiljølovens begreper

Utvalget foreslår at lovbestemmelsene endres slik at det blir lettere å forstå hva som er innholdet i de sentrale begrepene «kritikkverdige forhold», «forsvarlig fremgangsmåte» og «gjengjeldelse». Forslaget innebærer at det inntas eksempler på hvilke typer normbrudd som omfattes «kritikkverdige forhold» og eksempler på hva som kan være «gjengjeldelse».

2.4.1 Kritikkverdige forhold

Utvalget mener at «kritikkverdige forhold» fremdeles skal favne vidt i tråd med gjeldende rett, men at det i lovteksten må komme tydeligere frem hvilke forhold som typisk vil være omfattet av begrepet. Utvalget foreslår derfor å eksemplifisere i lovteksten hva som antas å være «kritikkverdige forhold». Oppramsingen skal ikke være uttømmende.

Unio støtter opp om en slik kodifisering av gjeldende rett som vil bidra til en klargjøring av begrepets innhold. Som utvalget nevner, er det også i dag eksemplifisert hva som regnes som «kritikkverdig» i lovens forarbeider. Likevel er arbeidsmiljøloven en lov som mange aktører må forholde seg til og anvende, eksempelvis HR-medarbeidere og tillitsvalgte, for å nevne noen. For at reglene om varsling skal tolkes og anvendes etter sin hensikt, er det viktig at flest mulig aktører opplever lovbestemmelsene som tilgjengelige og informative i seg selv uten å måtte anvende og vurdere en rekke andre rettskilder. Unio ser det også som positivt at arbeidstakere og innleide som vurderer å varsle, enklere kan danne seg et bilde av hvilke forhold som kan regnes som «kritikkverdige» ved en eksemplifisering i lovteksten. Dette kan igjen føre til at varslingsinstituttet i større omfang benyttes i situasjoner der dette er tiltenkt, og at det ikke varsles i saker som bør håndteres på en annen måte enn ved å ta i bruk varslingsinstituttet. Det finnes flere eksempler fra andre land i Europa, som for eksempel Nederland, Storbritannia og Irland, som har nedfelt i lovsform hva slags «wrongdoings» som ansees som varsling.

Unio mener likevel at det bør presiseres i forarbeidene at oppramsingen kun er ment som en eksemplifisering av gjeldende rett, og at den ikke skal innebære noen realitetsendring i forståelsen av reglene.

Unio støtter på den bakgrunn forslagene til klargjøring av begrepet som vi mener vil gi både arbeidstaker og arbeidsgiver bedre informasjon om hvordan en bør gå fram for å varsle om et kritikkverdig forhold. Usikkerhet rundt begrepene kan i verste fall føre til at arbeidstakere ikke varsler. Det er ikke arbeids- og samfunnslivet tjent med.

2.4.2 Avgrensning mot klage som gjelder misnøye med eget arbeidsforhold

Utvalget foreslår at følgende presisering tas inn i lovteksten:

Klage som gjelder misnøye med arbeidstakerens eget arbeidsforhold regnes ikke som kritikkverdig forhold etter denne bestemmelsen.

Utvalget skriver om gjeldende rett i NOU 2018:6 på side 156 at:

I rettspraksis er det lagt til grunn at varsling om forhold som springer ut av arbeidstakers eget arbeidsforhold, vil kunne være omfattet av varslingsreglene, spesielt dersom hendelsen kan indikere systemsvikt eller andre forhold av generell art.

Som tidligere nevnt følger det av forarbeidene til arbeidsmiljøloven at det kritikkverdige forholdet normalt må ha 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.

Unio deler utvalgets oppfatning om at arbeidstakere må kunne ta opp saker som kun gjelder eget arbeidsforhold uten at dette karakteriseres som varsling etter loven. Bruk av varslingsreglene i forbindelse

med egen personalkonflikt vil kunne bidra til å sette varslingsinstituttet i et dårlig lys, og vil på sikt undergrave varslingsinstituttet.

Imidlertid er Unio ikke enige med utvalget i at det er behov for en slik avgrensning i loven. Vi mener at et sentralt formål med varslingsreglene må være å avdekke «kritikkverdige forhold», og at det er dette det bør fokuseres på. Om det er et behov for å unngå at varslingsreglene misbrukes, mener vi at det bør vurderes andre tiltak enn å ta inn en begrensning i lovteksten. En slik avgrensning kan føre til at arbeidstaker som vurderer å varsle kan vegre seg for å gjøre dette. I tillegg kan det oppstå uønskede tilfeller der det varsles, men varslet blir avvist av arbeidsgiver med den begrunnelse at det kun gjelder misnøye med arbeidstakers eget arbeidsforhold. Unio mener derfor at den foreslåtte avgrensningen ikke bør tas inn i lovteksten.

Om formuleringen likevel tas inn, mener vi at den bør modifiseres noe. I enkelte tilfeller kan en arbeidstakers misnøye med eget arbeidsforhold gjelde flere, og på den måten ha en «generell» eller «allmenn» interesse. For eksempel kan misnøye med stort arbeidspress være noe en person er misfornøyd med, men samtidig også gjelde andre i virksomheten. Med dette som bakgrunn kunne forslaget vært omformulert til at klage som «kun» eller «bare» gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold ikke regnes som kritikkverdig. Eventuelt foreslår Unio en omformulering av utvalgets skisse til lovtekst der det tas inn et unntak som kan fungere som en sikkerhetsventil i de tilfellene et forhold likevel må kunne regnes som kritikkverdig. For eksempel kunne en formulering vært:

«Arbeidstakerens misnøye med eget arbeidsforhold regnes ikke som kritikkverdig forhold etter denne bestemmelsen, med mindre forholdet er av generell eller allmenn interesse.»

Slik vårt forslag til sikkerhetsventil er utformet, kan det fremstå noe uklart om for eksempel systemsvikt faller inn under de alternative vilkårene «generell» eller «allmenn» interesse. I utgangspunktet mener Unio at systemsvikt vil falle inn under forhold av «allmenn» interesse. At systemsvikt er ment å falle inn under ordlyden kan likevel fremgå enda klarere ved å ta systemsvikt inn i vårt utkast som et eget alternativt vilkår.

2.4.3 Forsvarlig fremgangsmåte

Utvalget foreslår at det i lovteksten tas inn hvilke sentrale momenter som skal gjelde for arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling. Utvalget er delt med hensyn til om begrepet «forsvarlig fremgangsmåte» fremdeles skal fremgå av lovteksten. Utvalgets flertall foreslår at «forsvarlig fremgangsmåte» tas ut. Utvalgets mindretall foreslår at forsvarlighetskravet fremdeles skal fungere som en overbygning for de konkretiserte kriteriene og at forsvarlighetskravet bør fungere som en sikkerhetsventil for å fange opp tilfeller hvor varsling etter en konkret helhetsvurdering anses uforsvarlig. Mindretallet mener at «kjørereglene for varsling» ikke fullt ut fanger opp det som etter gjeldende rett følger av kravet til forsvarlig fremgangsmåte.

Unio støtter flertallet og mener det er nødvendig at begrepet forsvarlig fremgangsmåte er nedfelt i bestemmelsen. Slik flertallets forslag er utformet, med tre sett av kriterier som tar sikte på å klargjøre innholdet i kravet om at arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling skal være forsvarlig, vil det etter vår oppfatning skape forvirring dersom begrepet forsvarlig fremgangsmåte fortsatt skal være nedfelt i bestemmelsen. Det er viktig at det ikke foreligger unødige barrierer knyttet til muligheten for å varsle. Unio er enige med flertallet at ny lovtekst kun er en kodifisering av gjeldende rett når det gjelder kjørereglene for varsling.

Når det kommer til forsvarlighetskravet og at arbeidstaker må ha vært i god tro om det kritikkverdige forholdet, støtter Unio flertallets medlem Jensens synspunkter når det gjelder hvilken betydning det vil ha om lovens ordlyd endres. Jensen anfører i sin særmerknad at endringen i lovteksten bør innebære en realitetsendring, da endringen, etter hans mening, gjør det naturlig å ta bort forsvarlighetskravet og kravet til aktsom god tro. Han mener at når det er tatt inn en formulering om «grunn til mistanke», er det naturlig å legge til grunn en naturlig språklig forståelse av dette begrepet, og at det dermed ikke i tillegg oppstilles et krav til «aktsom god tro». Han mener at «grunn til mistanke» innebærer en senket terskel, sammenlignet med kravet til god tro, etter en naturlig språklig forståelse. Han mener videre at vilkåret om at forholdet må ha en «allmenn interesse» kun gjelder ved varsling eksternt til media og ikke ved varsling til interne eller eksterne tilsynsmyndigheter. Dette synes også naturlig å utlede av utformingen av utkastet til ny lovtekst.

Unio ser at det kan være en fordel at terskelen knyttet til forsvarlig fremgangsmåte ved varsling senkes noe, og er enig med Jensen i at en senket terskel ser ut til å følge av hvordan utkast til ny ordlyd er utformet.

2.4.4 Forbud mot gjengjeldelse og delt bevisbyrde

Utvalget foreslår at begrepet «gjengjeldelse» beholdes i lovteksten, men ønsker samtidig en eksemplifisering av hva som kan være gjengjeldelse. Unio støtter opp om utvalgets forslag og ser at dette er med på å gjøre reglene mer tilgjengelige for ulike grupper som anvender reglene.

Vi er enige med utvalget i at en eksemplifisering særlig vil være til hjelp for arbeidsgivere som er usikre på grensen for saklig utøvelse av styringsretten.

I NOU-en refereres det til at gjengjeldelsesvernet ikke oppfattes å være reelt på grunn av det komplekse ved å bevise at gjengjeldelse har funnet sted og at kravet om å sannsynliggjøre gjengjeldelseshandlingen i enkelte tilfeller praktiseres for strengt. Det er lite rettspraksis å se hen til. NOU-en peker videre på at et fåtall av dem som varslar uttrykker at de blir utsatt for gjengjeldelser, både i nasjonale og internasjonale undersøkelser. Unio mener at hovedgrunnen til dette kan være uklar definisjon av hva gjengjeldelseshandlinger kan være. Det kan også forklares med manglende ytringskultur, frykt for represalier, erfaring med at gjengjeldelse ikke tas tak i, og manglende tillit til habile undersøkelser og oppfølging som fører til at det kritikkverdige forholdet bringes til opphør. Erfaring viser at i store alvorlige saker, hvor forankringen og håndteringen er befestet høyt i systemet, er også risikoen for gjengjeldelse spesielt stor.

Unio er bekymret for at varslere utsettes for gjengjeldelse i langt større utstrekning enn det undersøkelser og empiri viser til, og mener at vernet mot gjengjeldelse må styrkes ytterligere.

Utøvelsen av arbeidsgivers styringsrett står sentralt i forståelsen av gjengjeldelsesproblematikk. Samtidig er det viktig å presisere at gjengjeldelseshandlinger mot en varslar også kan komme fra andre enn arbeidsgiver. Unios erfaring tilsier at problematikken i ytterste konsekvens fører til at kostnadene for varslere blir langt større fordi en varslar som følge av gjengjeldelseshandlinger aldri blir helt ferdig med en varslingssak. Psykologiske aspekter spiller her en sentral rolle når man ikke føler at man blir sett og hørt, og «straffes» for dette.

Vernet mot gjengjeldelser i dagens lov viser gjennom forarbeidene til at det må være årsakssammenheng mellom varslingen og *enhver* ugunstig behandling en varslar utsettes for. Det kan være ulike bakenforliggende grunner til at gjengjeldelseshandlinger finner sted. For eksempel kan handlingene kan

være følelsesstyrte med et ønske om å begrense den ansattes ytringsfrihet eller ytringsklima på arbeidsplassen, de kan være veloverveide og ment å ha en preventiv effekt. På den andre siden kan arbeidsgiver ha saklige grunner for å utøve sin styringsrett ovenfor en varsler, samtidig som dette oppleves som gjengjeldelse fra en varsler. Det er arbeidsgiver som har det beste utgangspunktet for å sannsynliggjøre at den påståtte gjengjeldelsen skyldes andre forhold. Unio mener derfor at det må tydeliggjøres og settes klare vilkår til arbeidsgivers aktivitets- og omsorgsplikt.

Unio mener at både virksomheter og domstolene må sikres større kompetanse på gjengjeldelsesproblematikk. Samfunnet er best tjent med at gjengjeldeshandlinger stanses og bringes til opphør. Gjengjeldelsesproblematikken bidrar til å forringe den samfunnsmessige verdien av varsling. Unio er av den oppfatning at en tvisteløsningsnemnd vil kunne avklare gjengjeldeshandlinger tidligere og bidra til en forbedring av varslingsinstituttet totalt sett.

Unio er også enige med utvalget i at det fremdeles bør være delt bevisbyrde i saker som omhandler gjengjeldelse ved varsling.

Unio legger likevel merke til at det i någjeldende aml. § 2A-2 er tatt inn følgende:

Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2A-1 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

Denne formuleringen er ikke tatt inn i skisse til ny lovtekst. Formuleringen bør derfor tas inn i ny lovtekst dersom utvalget mener at skisse til ny lovtekst skal foreslås å gjelde i stedet for aml. § 2A-2.

2.4.5 Presisering av arbeidsgivers aktivitetsplikt i varslingsaker knyttet til håndtering av varsleren og varselet

Varslingsutvalget foreslår at arbeidsgivers aktivitetsplikt i varslingsaker presiseres i loven. Utvalget mener aktivitetsplikten både bør knyttes til håndtering av det kritikkverdige forholdet det er varslet om og den omsorgsplikten som arbeidsgiver har overfor varsleren.

Unio støtter en slik presisering. Vi mener at en aktivitetsplikt for arbeidsgiver på disse områdene vil være positivt for hele varslingsprosessen og for dem som er involvert i varslingsaker. Vi tror også at det vil ha en preventiv virkning på gjengjeldelse mot varslere. Som det går fram av NOU-en, er dette også i tråd med anbefalinger som Europarådet legger til grunn (NOU 2018:6, s. 162).

Det er en rekke rettsregler i arbeidsmiljøloven som har betydning for arbeidsgivers utøvelse av styringsretten i en varslingsituasjon. Arbeidsgivers aktivitets- og omsorgsplikt står sentralt. Unios erfaring er at arbeidsgiver ofte ikke tar sin aktivitetsplikt på tilstrekkelig alvor. Håndtering av varslingsaker tar u hensiktsmessig lang tid, undersøkelse og oppfølging er mangelfull. Konsekvensene av manglende utøvelse av arbeidsgivers aktivitets- og omsorgsplikt kan derfor føre til store konflikter som påvirker arbeidsmiljø i virksomhetene, og det får alvorlige kostnader for varslere og omvarslede, som ikke får svar og/eller opplever manglende informasjon og ivaretagelse. Dette fører til at den samfunnsmessige kostnaden for virksomhetene og samfunnet øker.

Unio støtter derfor forslaget om kodifisering av gjeldende rett.

2.4.6 Innlemme hensynet til et godt ytringsklima i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse og en henvisning til Grunnloven § 100 om ytringsfrihet i arbeidsmiljølovens varslingsregler

Utvalget foreslår at hensynet til et godt ytringsklima bør tas inn i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse § 1-1. Av pedagogiske hensyn foreslår utvalget også at arbeidsmiljølovens varslingsregler bør ha en henvisning til Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet.

Unio mener at ytringsklimaet på arbeidsplassen har stor betydning for hvordan kritikkverdige forhold blir håndtert og at det er behov for å forsterke og påvirke regler om ytringskultur. Unio støtter derfor utvalgets forslag om at hensynet til et godt ytringsklima tas inn i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse. En bestemmelse om dette i lovens formålsparagraf vil være et viktig signal i så måte.

Utvalget ønsker ikke å foreslå en generell bestemmelse om ansattes ytringsfrihet, men foreslår av rent informative og pedagogiske hensyn å ta inn en henvisning til Grunnlovens § 100 i varslingsreglene i arbeidsmiljøloven, som ikke er ment å innebære noen rettslig endring.

Unio er enige i at det er et behov for å tydeliggjøre at retten til å varsle om kritikkverdige forhold er en del av den alminnelige ytringsfriheten, og en henvisning vil gjøre at det kommer klarere frem at ytringer som oppfyller kriteriene for varsling nyter et forsterket vern. Vi støtter derfor utvalget i at det bør tas inn en henvisning til Grunnlovens § 100 i arbeidsmiljølovens § 2 A.

Unio er enige i at det kan være problematisk å forslå en generell bestemmelse om ansattes ytringsfrihet fordi dette lett kan oppfattes som en innskrenkning av ytringsfriheten, jf. lovrevisjonen i 2005.

Det foreligger to skisser til lovtekst, én fra flertallet og én fra mindretallet. Skissene synes ganske like i sin utforming og er ikke ment å innebære noen endring i dagens rettsstilstand. Unio støtter likevel flertallets forslag, primært av pedagogiske hensyn.

2.4.7 Varslingsrutiner

Utvalget påpeker at det er kort tid siden arbeidsmiljølovens regler om varslingsrutiner trådte i kraft, og mener at endringene må virke en lengre periode før det kan svares på om de vil virke etter sin hensikt. Utvalget foreslår derfor kun mindre endringer på enkelte punkter.

Utvalgets foreslår at en presisering av rutinene skal inneholde "fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling" og at virksomhetens varslingsrutiner jevnlig evalueres i samarbeid med ansatte og deres tillitsvalgte.

Unio støtter dette og mener det er svært viktig med rutiner for hvordan en skal håndtere varslingsprosesser på en best mulig måte. Slike rutiner gir trygghet for både den som varsler og den som er ansvarlig for saksbehandlingen. I tillegg er det hensiktsmessig at virksomheten jevnlig må sjekke om rutinene er tilpasset virksomheten og samfunnet ellers, som er i konstant utvikling. En jevnlig evaluering i samarbeid med arbeidstakerne og tillitsvalgte vil kunne fange opp rutiner som ikke fungerer og gi mulighet for hele tiden å utvikle og forbedre disse. En forutsetning for at rutiner skal fungere er at de er gjort kjent for alle på arbeidsplassen. Dette må arbeidsgiver ta ansvar for. Tillitsvalgte og verneombud kan være pådrivere i arbeidet med å lage gode rutiner og gjøre disse kjent blant de ansatte.

Utvalget vurderer videre om det bør lovfestes en plikt for arbeidstakere til å varsle om «kritikkverdige forhold» i kraft av medvirkningsplikten. Utvalget kommer til at det ikke ønsker å lovfeste en slik plikt. Unio

støtter dette, og er enige i at det må være opp til den enkelte arbeidstaker hvorvidt vedkommende ønsker å påpeke eventuelle kritikkverdige forhold eller ikke.

Utvalget kommer videre til at det ikke er behov for å foreslå nye bestemmelser om formkrav. Unio støtter dette og er enige i at det er viktig å være varsom med å innføre tiltak som kan begrense arbeidstakers mulighet til å varsle.

2.4.8 Anonym varsling

Utvalget vurderer om det skal foreslås en rett til å kunne varsle anonymt der arbeidsgiver pålegges å legge til rette for å sikre anonyme varslingsordninger. I utvalgets rapport er anonyme varslingsordninger beskrevet som varsling der arbeidstakers identitet forblir ukjent for alle, inkludert varslingsmottaker.

Utvalget trekker frem flere ulemper ved anonym varsling. For eksempel vil anonym varsling være utfordrende der det for eksempel er få ansatte og de involverte ut fra sammenhengen vil kunne forstå hvem som har varslet. Ved anonymitet vil det videre være vanskelig å undersøke det kritikkverdige forholdet det er meldt fra om med mindre det legges til rette for sikker kommunikasjon. I tillegg kan anonym varsling skape en uheldig angiverkultur, da terskelen for å varsle kan bli lavere.

Med bakgrunn i disse negative sidene ved anonym varsling, er utvalget kommet til at det ikke ønsker å foreslå en plikt for arbeidsgiver til å tilrettelegge for anonyme varslingsordninger. Unio støtter varslingsutvalget i denne vurderingen og er av den samme oppfatningen. Unio mener videre at enkelte av fordelene ved anonym varsling også kan oppnås ved at varslersens identitet og varslingsprosessen behandles konfidensielt. Det er uansett sentralt at det legges til rette for ordninger som er så gode at frykten for gjengjeldelse blir liten eller bortfaller. Et virkemiddel i denne sammenheng kan være gode organisatoriske tiltak, som en varslingsnemnd, der det bør vurderes å legge til rette for anonym behandling av varslingssaker.

2.4.9 Oppreisning/erstatning ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse

Når det gjelder oppreisning og erstatning ved brudd på gjengjeldelsesforbudet foreslår utvalget at lovhjemmelen endres slik at det blir likt ansvarsgrunnlag ved erstatning for økonomisk tap og ved oppreisningserstatning. Utvalget foreslår at arbeidsgiver i begge tilfeller kan bli ansvarlig uten hensyn til egen skyld.

Unio støtter opp om dette og mener at en slik skjerping av ansvaret kan være med på å forebygge gjengjeldelse. Dette vil også gjøre det enklere for varsleren å nå frem med kravet og innebære at gjengjeldelse gis erstatningsrettslig vern på linje med diskriminering og urettmessige oppsigelse og avskjed. Videre kan en slik endring ha preventiv effekt ved at arbeidsgivere blir mer bevisste på å ikke utsette en arbeidstaker som har varslet for gjengjeldelse, og beskytte egne arbeidstakere mot uheldige reaksjoner fra andre.

2.4.10 Oppreisning/erstatning ved brudd på arbeidsgivers omsorgsplikt

Utvalget foretar en vurdering av om det i arbeidsmiljøloven bør tas inn en bestemmelse om at manglende oppfyllelse av arbeidsgivers omsorgsplikt skal kunne føre til at arbeidsgiver ilegges erstatningsansvar etter alminnelige regler.

Utvalgets flertall kommer til at manglende oppfyllelse av omsorgsplikten bør kunne sanksjoneres med erstatning eller oppreisning etter alminnelige regler.

Utvalgets mindretall mener at brudd på omsorgsplikten i tilstrekkelig grad fanges opp av erstatningsreglene ved brudd på reglene om gjengjeldelse. Mindretallet mener videre at det er tilstrekkelig at brudd på omsorgsplikten får betydning ved en eventuell erstatningsutmåling ved brudd på gjengjeldelsesforbudet.

Unio støtter flertallet i at det bør opprettes en egen hjemmel om at manglende oppfyllelse av omsorgsplikten kan føre til at arbeidsgiver ilegges erstatningsansvar etter alminnelige regler. Vi er enige med flertallet i at dette kan gi positive konsekvenser, som for eksempel en forsterket omsorgsplikt for arbeidsgiver. Unio mener også at bestemmelsen kan ha et noe videre anvendelsesområde enn bestemmelsen om erstatning ved gjengjeldelse, og at den dermed gir en noe utvidet adgang til å kreve erstatning ved uheldige reaksjoner etter at det er varslet.

Unio legger likevel merke til at ut fra reglene som er foreslått kan bli ulikt ansvarsgrunnlag ut fra om det ilegges erstatningsansvar ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse eller ved brudd på omsorgsplikten. Ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse kan arbeidsgiver bli erstatningsansvarlig uavhengig av egen skyld. Ved brudd på arbeidsgivers omsorgsplikt vises det til alminnelige erstatningsrettslige regler, der skyldkravet gjerne er strengere. Unio kan ikke se at det er drøftet nærmere i utvalgets rapport hva som er årsaken til at det foreslås ulikt ansvarsgrunnlag i de to bestemmelsene. Unio mener derfor at det bør vurderes nærmere om det er hensiktsmessig at det oppstilles ulike ansvarsgrunnlag, og hva som eventuelt er bakgrunnen for dette, før en eventuell lovendring vedtas.

Unio støtter også signalene fra utvalget om å heve oppreisningsbeløpet blant annet begrunnet i allmennpreventive og pønale hensyn. I tillegg til å gi tydelige signaler til domstolen i forarbeidene om at nivået på oppreisning må heves, støtter vi utvalgets forslag om at det bør presiseres i lovbestemmelsen at det må tas hensyn til arten og alvorlighetsgraden av gjengjeldelsen ved utmåling av oppreisningserstatningen. Dette fremgår av forarbeidene til gjeldende bestemmelse, og vil derfor ikke medføre noen materiell endring.

3. Opplærings- og kommunikasjonstiltak

3.1 Generelt

Utvalget anbefaler en rekke opplærings- og kommunikasjonstiltak for å styrke varslervernet og bidra til at varsling fungerer som en samfunnsnyttig avdekkingsmekanisme i norske virksomheter. Utvalget presiserer at myndighetene, domstolene, fagforeningene, tillitsvalgte og verneombud har viktige roller i varslingssaker.

Unio støtter disse opplærings- og kommunikasjonstiltakene, og er enige i at tiltak som kan bidra til økt kunnskap hos de nevnte aktørene vil gi en bedre håndtering av hele varslingsprosessen. Vi tror dette vil være positivt for alle som er involvert i en varslingssak.

Vi mener også at slik kunnskap vil være viktig i arbeidet med forebygging av varslingssaker. Kompetanse om varsling og om prosessen en må gjennom vil mest sannsynlig føre til at en kan oppdage problemer og løse dem på et tidligere stadium, og dermed forhindre at det blir en varslingssak som eskalerer. En kompetanseheving på dette området vil også være med å styrke arbeidet for et godt arbeidsmiljø med god ytringskultur, noe vi mener igjen er avgjørende for hvordan en håndterer varslingssaker i virksomhetene.

3.2 Veiledere og informasjonsmateriell

En nasjonal varslingsveileder skal utarbeides av Arbeidstilsynet i samarbeid med partene i arbeidslivet. Veilederen vil være elektronisk.

Unio er enige med Varslingsutvalget i at Arbeidstilsynets pågående arbeid med varsling er viktig, og vi støtter utvalgets forslag om at Arbeidstilsynet får i oppdrag å tilrettelegge for kontinuerlig holdnings- og opplæringsvirksomhet i samarbeid med Varslingsombudet.

Utarbeidelsen av en nasjonal varslingsguide vil være både et viktig verktøy og et viktig bidrag for styrke varslervernet.

4. Organisatoriske tiltak

4.1 Varslingsombud

Utvalget anbefaler at det opprettes et nasjonalt varslingsombud. Utvalget peker på at varslingsombudet bør ha en veilednings- og en støttefunksjon, at varslingsombudet bør være tydelig i den offentlige debatt og bidra til kunnskap om verdien av varsling og behovet for vern av de involverte. I tillegg anbefaler utvalget at varslingsombudet får en særlig kompetanse til å kunne ta initiativ til uavhengige undersøkelser i svært alvorlige varslingssaker. Utvalget mener ombudet bør ha egenkompetanse på psykososiale tilstander og de bør ha kunnskap om hvordan man kan få bistand via helsetjenester og Nav.

Videre mener utvalget at ombudet ikke bør ha som oppgave å vurdere om det er skjedd gjengjeldelse eller om det er grunnlag for erstatning eller oppreisning. Dette har sammenheng med at det kan være utfordrende å først gi veiledning og bistand i saker for deretter å ta stilling til om gjengjeldelse har funnet sted eller lignende.

Unio mener at det ikke finnes tilstrekkelig systemer for håndtering og ivaretagelse av varsler i dag. Det er et sterkt behov for å opprette et uavhengig organ, som virker utenfor virksomhetene både i forhold til det forebyggende perspektivet og i forhold til håndteringen av alvorlige varslingssaker. Spørsmålet er derfor hvordan man best organisatorisk kan løse denne utfordringen. Unio deler ekspertutvalgets vurdering om at et uavhengig varslingsombud er den beste løsningen for alle de involverte parter i varslingssaker, og også den beste samfunnsøkonomiske løsningen.

Unio er også opptatt av at varslingssaker bør håndteres og løses på lavest mulig nivå. Ekspertutvalget har beskrevet den ideelle varslingsprosess, som viser hvordan dette kan gjøres på en god måte både ved intern og ekstern varsling. Men ofte trår varslere og mottakere av varsler feil, det kan være mangel på kunnskap, interessekonflikter eller mangel på tillitt og objektivitet og ofte legges fokuset på person og involverte parter framfor selve innholdet i varselet.

Unio mener at en velfungerende varslingsordning er av stor betydning for samfunnet. Gjennom Grunnloven uttrykkes verdier det norske samfunn er bygget på. Varsling om kritikkverdige forhold handler både om sin rett til å ytre seg, si ifra om lovbrudd og forhold som etter allmenn oppfatning er uetiske, alt innen konteksten å ivareta viktige samfunnsverdier. Etter Unios erfaring er mange arbeidsgivere usikre i varslersituasjoner og/eller abdiserer fra lederrollen ved å engasjere konsulenter til å avgjøre om det foreligger kritikkverdige forhold. Dette kan være konsulenter av ulik kvalitet og i saker som enkelt kunne ha vært tatt stilling til av arbeidsgiver selv. Rapportene forårsaker gjerne mer problemer enn de løser, og for arbeidstaker kan dette i kurante saker fremstå som overveldende. Når feil begås gjentatte ganger og man ikke tar lærdom av det, så vil det i ytterste konsekvens tilsi at fundamentale rettsstatsprinsipper og

-verdier settes til side. Dette er ikke samfunnet tjent med. Unio mener at et uavhengig varslingsombud med sammensatt kompetanse nettopp vil bidra til den totale kompetansen som er nødvendig for at vi skal få et sterke varslervern i Norge.

Slik Unio ser det vil et ombud være det beste alternativet for å sike en objektiv og habil behandling av både varsler og den omvarslede. Et varslingsombud vil spare samfunnet for betydelige kostnader. Oslo Economics (2017) viser til at samfunnsnyttene av å avdekke kritikkverdige forhold vil kunne gi en årlig besparelse oppimot 12 milliarder. Potensialet er enormt, og for å hente ut lønnsomheten må også systemene være på plass. Både juridiske aspekter, ledelsesutførelse og psykologiske aspekter henger sammen. Vår erfaring viser at det er en sentral forutsetning at de som håndterer saker har tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om hvordan disse elementene virker i en varslings sak. Samfunnsnyttene av varslings sak avhenger også av individer som har mot til å melde fra om kritikkverdige forhold.

Arbeidstilsynet har som nevnt en viktig veiledningsrolle som forvalter av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. Samtidig mener Unio at et varslersombud i større utstrekning vil kunne gi tilpasset veiledning, råd og støtte med høy faglig kompetanse.

Ekspertutvalget skriver i sin NOU:

«Arbeidstilsynet har i dag et klart skille mellom det offentligrettslige og privatrettslige regelverket i arbeidsmiljøloven når det gjelder ansvarsoppgaver. Dersom deres ansvar skulle utvides til også å favne de privatrettslige sidene, måtte det gjennomføres organisatoriske grep for å sikre habilitet, tillit og troverdighet i tilsyn, søksmålsrisiko og ressurser. Utvalget har derfor konkludert med at dette ikke vil være det mest hensiktsmessige alternativet.»

Unio vil understrekke arbeidstilsynets rolle som nøytralt tilsynsorgan er helt avhengig av tillit fra alle parter for å kunne framstå som en tillitsvekkende offentlig tilsynsaktør. Det vil etter vår oppfatning være uheldig om arbeidstilsynet skulle bli tillagt de oppgaver som utvalget foreslår at varslingsombudet skal utføre.

Vi tror heller ikke Likestillings- og diskrimineringsombudet vil være egnet til å håndtere varslings saker. Varslingsreglene i arbeidsmiljøloven gjelder ved varsel om alle typer kritikkverdige forhold innenfor alle sektorer av samfunnslivet og det kan ha en begrensende effekt dersom det etableres en varslingsenhet i Likestillings og diskrimineringsombudet, som er en etablert aktør når det gjelder kritikkverdige forhold på likestillings- og diskrimineringsfeltet.

Nederland har kommet lengre enn Norge ved at man gjennom lovs form har etablert «The Dutch House for Whistleblowers» («varslingshuset»). Det er et administrativt varslingsorgan, som gir råd, veiledning og kan iverksette uavhengige undersøkelser. Unio mener at erfaringer fra Nederland støtter opp under Norges behov for å få på plass et varslersombud, som et selvstendig organ som kan ta initiativ til uavhengige undersøkelser, i særlig alvorlige saker. Opprettelse av et varslersombud må befestes i lovsform.

Unio støtter et samlet utvalg som har foreslått en snarlig etablering av et varslingsombud. Forslaget vil kunne bidra til både å forebygge og til å håndtere konkrete varslings saker på en bedre måte enn i dag. Ombudet vil med sin veiledning og råd kunne forhindre såkalte «feilvarslinger» og samtidig bidra til at flere kritikkverdige forhold blir avdekket. Unio er enige i at varslingsombudet i tillegg til å gi råd, støtte og veiledning, skal kunne tilby mekling, ha egenkompetanse på psykososiale tilstander og dessuten kunne ta initiativ til uavhengige undersøkelser i særlig alvorlige varslings saker.

Unio er enige i at varslingsombudet ikke bør bli tillagt oppgaven med å ta stilling til om det har skjedd en gjengjeldelse, eller om det er grunnlag for erstatning eller oppreisning. Dette fordi samme organ ikke bør

gi veiledning til en eller flere parter i en varslingssak og senere eller samtidig ta stilling til om det har skjedd en gjengjeldelse. Dette ville svekke tilliten til ombudet og kunne bidra til mindre åpenhet fra de involverte i den forutgående fasen.

Dersom regjeringen ikke følger opp forslaget om å etablere en varslingsnemnd foreslår Unio at det opprettes en egen økonomisk støtteordning for rettshjelp til å verne varsleres rettigheter. Dette kan for eksempel gjøres ved at varslingsombudet har myndighet og budsjett til å innvilge økonomisk støtte i de saker varslingsombudet mener bør føres for retten. Eventuelle tilkjente saksomkostninger kan gå tilbake til varslingsombudet.

Unio mener at et varslingsombud skal være:

- Et sted å få hjelp: Et eget varslingsombud vil gi tydelig signal om at varsling er viktig og at vern av varslere prioriteres. Det kan også gjøre det enklere å finne frem for dem som vurderer å varsle.
- Varslingsombudet skal gi råd, støtte og bistand til varslere i konkrete saker.
- Et varslingsombud vil sikre at også arbeidsgiver blir tilstrekkelig ivaretatt i en varslingsprosess.
- Varslingsombudet skal representere god og solid kompetanse. Det skal bidra til å skape generell kunnskap og forståelse for verdien av varsling for samfunnet.
- Et varslingsombud kan reduserer faren, og frykten, for gjengjeldelse ved varsling.
- Varslingsombudet skal hjelpe alle arbeidstakere og bør derfor tilby mekling og kunne anbefale fri rettshjelp.
- Varslingsombudet kan være en elektronisk varslingskanal, hvor varselet om det kritikkverdige forholdet kanaliseres til den myndighet som har primæransvaret for området, for raskets mulige avdekking av det kritikkverdige forholdet.
- I tilfeller hvor 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.
- Et varslingsombud kan bidra til å løse potensielle varslingssaker på lavest mulig nivå, og før saken eskaleres og potensielt blir både en psykososial og økonomisk belastning.
- Ombudet bør ha egenkompetanse på psykososiale tilstander og de bør ha kunnskap om hvordan man kan få bistand via helsetjenester og NAV.
- Et nasjonalt varslingsombud vil styrke arbeidstakerne og veilede dem slik at varslingssaken blir håndtert på en bedre måte. Dette vil virke forbyggende og verne mot ytringer som unødig kan skade virksomhetenes interesser.
- Varslingsombudet skal kunne bidra til å skille ut saker som ikke handler om kritikkverdige forhold.

- Et varslersombud skal støtte tillitsvalgte som gir veiledning og bistand til arbeidstakere i forkant eller etterkant av en varslings situasjon.

4.2 Varslingsnemnd

I dag er det i all hovedsak domstolene som avgjør tvister i varslings saker. Utvalget drøfter om det i tillegg bør opprettes en nemndsløsning, og det drøfter tre ulike alternativer: Utvide myndighetsområdet til Tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven, utvide myndighetsområdet til Diskrimineringsnemnda eller å opprette en egen tvistenemnd for varslings saker.

Utvalget legger til grunn at stillingsvernsaker fremdeles behandles hos domstolene, for eksempel der en arbeidstaker som har varslet påstår å ha blitt utsatt for gjengjeldelse i form av oppsigelse.

Flertallet legger i sin vurdering vesentlig vekt på behovet for å skape en ny og bedre tvisteløsning for varslings saker enn man har erfaringer med fra domstolene. Flertallet fremhever at en nemnd kan ha permanent sammensetning med særskilt og sammensatt kompetanse, eksempelvis med jurister og organisasjonspsykologer som blir spesialister på området.

Unio støtter flertallet i utvalget som foreslår at det bør etableres et lavterskeltilbud for tvisteløsning av saker om gjengjeldelse etter varslings og brudd på aktivitetsplikten, og at slike saker bør behandles i nemnd.

Unio ser at det er en rekke fordeler knyttet til at det opprettes en egen varslingsnemnd. Blant annet at det kan bidra til at saker løses på et lavere nivå, raskere og med et rimeligere kostnadsnivå for de involverte. Vi tror også at en tvisteløsningsnemnd vil kunne bidra til å stanse gjengjeldelse og vil være økonomisk besparende for både individ og samfunn. Vi vet også at mange opplever det å gå til domstolen som en stor barriere, både mentalt og økonomisk.

Men vi vil samtidig påpeke at det er viktig at det sikres tilstrekkelig med ressurser ved eventuell opprettelse av en nemnd. Dette for å kunne sikre at de nevnte fordelene oppnås, som for eksempel kortere saksbehandlingstid, samtidig som rettssikkerheten ivaretas.

I NOU-en vises det til at mange varslere opplever at reglene om gjengjeldelse og behandling i domstolene ikke fungerer godt nok i dag. Unios erfaring er at det er manglende kompetanse om gjengjeldelsesproblematikken.

I trakassering- og diskrimineringssaker er det per i dag Arbeidstilsynet og LDO, eller Diskrimineringsnemnda som kan holde virksomhetene ansvarlig, men de har ikke myndighet til å ta stilling til om forholdet har årsakssammenheng med varslingsingen. De har heller ikke myndighet til å legge oppreisning eller erstatningsansvar etter AML § 2A-2. Unio tror heller ikke det vil være klokt å legge varslersaker innunder etablerte nemnder som løser saker av annen karakter. Det vil svekke fokuset på varslervernet.

Unio ser behovet for raskt å få på plass en varslingsnemnd for å sikre enhetlig behandling med komplementær og spisset kompetanse. En god organisatorisk løsning vil tydeliggjøre for samfunnet, varslere og omvarslede og andre involverte at varslings saker prioriteres.

4.3 Opprettelse av en ny uavhengig undersøkelsesmyndighet

Når det gjelder spørsmålet om det bør opprettes en ny uavhengig undersøkelsesmyndighet, mener Unio, som utvalget, at eksisterende ordninger og strukturer bør styrkes. Lederkompetansen knyttet til forebygging og oppfølging av varslingssaker på den enkelte arbeidsplass bør også styrkes.

Om det også opprettes et varslingsombud, der det åpnes for at ombudet kan gjøre uavhengige undersøkelser i alvorlige varslingssaker, ser Unio at behovet for en uavhengig undersøkelsesmyndighet mest sannsynlig reduseres eller bortfaller.

5. Økonomiske og administrative kostnader

Unio mener at det er viktig at vi raskt får på plass et varslingsombud og en varslingsnemnd. Varslingsutvalget har estimert årlige driftskostnader på ombudet til 40–50 millioner og etableringskostnader på opptil 10 millioner. I tillegg kommer utgifter på minimum 20 millioner til uavhengig granskninger. Opprettelsen av en nemnd er beregnet til 4–8 millioner og 15–20 millioner i løpende kostnader hvert år.

Vi mener at kostnadene ved å opprette et varslingsombud og en varslingsnemnd må ses i forhold til samfunnsverdien av varslings og hvilke kostnader som i dag brukes av stat, kommune og private virksomheter når varslingssaker settes ut til granskning. Med bakgrunn i den informasjon som vi besitter, har for eksempel granskningene i Monika-saken alene kostet staten omtrent 20 millioner. Med tanke på det store antallet granskninger som gjennomføres i varslingssaker hvert år, vil et varslingsombud sannsynligvis bidra til en vesentlig innsparing av eksterne granskningsmidler gjennom å selv avdekke alvorlig kritikkverdig forhold gjennom egne undersøkelser, samt bidra i et forebyggingsperspektiv til at færre saker får behov for granskning.

Oslo Economics skriver i sin rapport «verdien av varslings» at varslings kan være en svært lønnsom metode for å avdekke kritikkverdige forhold. De anslår samfunnsnyttens til et sted mellom 500 millioner og 12 milliarder. Et varslingsombud vil etter vår oppfatning være sterkt delaktig i ytterligere økonomisk samfunnsnytte gjennom avdekking av flere kritikkverdige forhold, samt bidra til flere løsninger i varslingssaker på lavest mulig nivå.

Unio mener at dersom samfunnet ønsker å oppnå målsettingen om et styrket vern for varslere har det sin pris. Vi deler varslingsutvalgets beskrivelse:

«Spørsmålet blir til sist i hvilken utstrekning samfunnet er villig til å satse på og investere i styrket innsats for å legge til rette for flere varsler om kritikkverdige forhold og gi godt varslervern, som samlet sett vil gi samfunnsøkonomisk lønnsom avdekking av kritikkverdige forhold i norske virksomheter og sørge for et bedre arbeidsliv.»

Unio mener det vil bli en lønnsom investering for alle parter å etablere et varslingsombud og en varslingsnemnd, det være seg varslere, omvarslende, arbeidsgiver og staten.

Vennlig hilsen
Unio


Ragnhild Lied
leder


Ingjerd Høydenakk
sekretariatssjef