



DET KONGELIGE FORSVARSDÉPARTEMENT

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:
16/2002

Vår ref.:
2016/1892-3/FD V 3/GCB

Dato:
04.10.2016

Svar på høring - Forslag til endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsordning

1. Innledning

Forsvarsdepartementet (FD) viser til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) med forslag til endringer i arbeidsmiljølovens (aml) regler om varslingsordning. FD har fått innspill fra Internrevisjonen i FD, så vel som internrevisjonene i Forsvarsstaben, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt (FF), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarsmateriell (FMA). Svar på høringsbrevet med forslag til endringer, er en samlet tilbakemelding og det vil gjennomgående vises til som FDs svar. Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren generelt har hatt varslingsordninger i lang tid. Erfaringer herfra gjøres kort rede for i punkt 2. I vår interne gjennomgang av høringsbrevet fra ASD, er det kommet enkelte innspill og merknader som går noe ut over de konkrete forslagene. Det gjøres kort rede for generelle merknader i punkt 3.5. Merknader til de enkelte bestemmelsene gis i punkt 3.1 til 3.4.

2. Kort om varslingsordninger i FD og i forsvarssektoren

Forsvarssektoren har hatt varslingsordninger i lang tid. FD har hatt sin fra 2007. I denne tiden har det kommet inn en rekke varslere, med et bredt felt av tema. Ordningen har vært evaluert av konsultantselskapet Deloitte, med formål å finne en best mulig praksis for behandling av varslere og varslere.

Formålet med FDs ordning var å håndtere interne varslere, varslere fra underliggende etater, og senere også fra andre eksterne varslere. FD har valgt en sektortilnærming, av flere grunner. Noen varslere gjelder forhold som er så høyt oppe i etaten at departement som overordnet organ er det naturlig organet å varsle til. I tillegg så man tidlig at en betingelse for at forhold blir varslet om, er tillit til at de ikke vil bli utsatt for gjengjeldelse. FD har derfor valgt å la varslere ha retten til å be om at saken behandles i departementet og ikke i de respektive

Postadresse:
Postboks 8126 Dep.
0032 Oslo

Kontoradresse:
Glacisgata 1
Oslo

Telefon:
23 09 80 00

Saksbehandler:
seniorrådgiver Cathrine Bjoland Øverby
Seksjon for felles juridiske tjenester

E-postadresse:
postmottak@fd.dep.no

Webside:
www.regjeringen.no/fd

Org.nr.:
972 417 823

etater. I enkelte tilfeller finner man – i samråd med varsler – det naturlig å overføre saken til berørt etat.

I enkelte tilfeller har muligheten til å varsle til overordnet departement ført til at departementet er blitt varslet om saker som allerede er behandlet i en underliggende etat. Omfanget av dette har vært lite. Departementet mener at den rettsikkerhetsgarantien som ligger i muligheten for en ny, uavhengig behandling er verdifull.

Slik det er i dag, har vår sektor egne varslingsmottak og saksbehandlere i departementet så vel som i hver enkelt etat. Overordnet fagansvar ligger i departementet, og alle enhetene er knyttet sammen i et nettverk. Interne retningslinjer for sektorens behandling er besluttet av departementsråden, og et rammeverk for behandlingen av sakene er skrevet. Det er nylig innført en mulighet for eksterne og interne til å varsle elektronisk (regjeringen.no), noe som garanterer anonymitet. Vår generelle erfaring tilsier at potensielle varslere føler seg trygge på å varsle/si fra. Det er en større utfordring å sikre at alle har kjennskap til gjeldende varslingsrutiner.

Med den erfaring og innsikt FD har opparbeidet seg, ser vi positivt på at ASD foreslår å endre arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling.

3. Merknader til forslagene

Generelt vil FD bemerke at en samling av alle bestemmelser om varsling i ett kapittel i aml vil gjøre loven mer brukervennlig og synliggjøre reglene om varsling. Forslaget om å samle bestemmelsene til et kapittel, støttes.

3.1 Til § 2 A-1

Vi mener at det vil være hensiktsmessig å erstatte *ansatte* med *sysse/satte* da dette også kan inkludere flere grupper enn kun de som er ansatt i virksomheten, herunder innleide. Sysse/satte bør i så fall inngå i begrepene som defineres innledningsvis.

Det settes frem krav om at varslingen skal være *forsvarlig*. De fleste varslere vil være i den aktuelle situasjonen for første gang. Selv om loven fremsetter krav om at det skal fremgå av virksomhetens retningslinjer hvordan det skal varsles bør det ikke tillates at virksomhetene avviser varslingen på grunn av formalfeil. Det bør derfor være en høy terskel for eventuelt å kunne avvise varselet eller gå til sanksjoner mot varsleren gjennom å bedømme fremgangsmåten som «ikke forsvarlig». En beskrivelse av hva som er forsvarlig varsling eller ikke – og som ikke virker begrensende på varsleren – bør derfor inntas i loven, i forarbeidene eller i eventuelle retningslinjer.

3.2 Til § 2 A-2

Etter FDs mening bør man gi varslervern i det øyeblikket varselet sendes. Eventuelt bør potensielle varslere kunne påberope seg varslervern ved innsamling av dokumentasjon for det kritikkverdige forholdet før varselet sendes. Dette varslervernet har innholdet at

vedkommende har en spesiell beskyttelse mot alle former for negative sanksjoner fra arbeidsgivers eller dens representanters side, uavhengig av om dette er knyttet til varslingen.

Vi støtter ASDs vurderinger når det gjelder kildevern også for kritikkverdige forhold, og at dette ikke begrenses til varsler om lovbrudd.

I enkelte tilfeller blir det gjennom arbeidet med varslingen klart at varslingen ikke er reell. Bakenforliggende motiver kan ligge i én av to grupper. Den første er at man varsler om noe mer eller mindre reelt i en situasjon der sanksjoner fra arbeidsgiver overfor «varsleren» er nært forestående, av en annen grunn enn varslingen beror på. Man varsler altså om noe for å beskytte seg selv mot sanksjoner som kommer av en annen årsak. Den andre grunnen er at man varsler for å ramme en navngitt person, i enkelte tilfeller av ond vilje. I begge tilfellene bør man ha en mulighet – etter en grundig saksbehandling - for å «tilbakekalle» varslervernet, og å meddele dette til «varsleren». I de tilfellene hvor det blir sannsynliggjort ut over rimelig tvil at varslingen er fremsatt uriktig og uten saklig grunn bør man vurdere bruk av sanksjoner, med bakgrunn i injurier, sløsing med saksbehandleres tid og midler osv. Dette må vurderes opp mot faren for at en slik mulighet misbrukes til gjengjeldelse mot varslere som har fremsatt et varsel i god tro, og risikoen for at et slikt virkemiddel kan virke avskrekkende på andre mulige varslere.

3.3 Til § 2 A-3

FDs erfaring er at det er ressurskrevende å etablere, forvalte og drifte en velfungerende varslingsfunksjon med tilhørende rutinebestemmelser. Pålegget om rutiner i bedrifter med mer enn 10 ansatte vil medføre ressurspådrag. Det synes videre lite hensiktsmessig å ha rutiner for varsling i virksomheter hvor det er få eller ingen nivåer å forholde seg til. Det er viktigere at ledere er opptatt av at medarbeidere skal si fra, enn å bruke tid på å utarbeide og vedlikeholde rutinebestemmelser. Arbeidstilsynet bør i loven gis mulighet til å pålegge små virksomheter å etablere rutiner ved behov. Et sentralt element bør være om det er mulig å varsle forbi nærmeste leder, altså at virksomheten har tre nivåer. På bakgrunn av dette mener vi at antallet bør økes, og at dette vurderes nærmere.

Vi anbefaler at man beholder «andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling» for virksomheter som har færre ansatte. Andre tiltak kan være at arbeidsgiver innarbeider rutiner/ bestemmelser om varsling i arbeidskontrakter, har medarbeidersamtaler, lager interne policyer for kultur og holdninger, intranettsider, osv. Lovarbeidene eller arbeidstilsynet kan eventuelt vise til eksempler på «andre tiltak» som er benyttet for å skape forståelse for hva «andre tiltak» kan være.

FD mener det kan være hensiktsmessig med en statlig veileder om varsling. Denne bør utformes som en veileder for virksomheten og for de som varsler, og vil kunne brukes som anbefaling eller mal for de virksomheter som skal utarbeide retningslinjer. Denne bør inneholde retningslinjer for hvordan man både sikrer rettighetene til varsler og den det varsles om, for eksempel hvordan man kan ivareta retten til kontradiksjon for den det varsles om og samtidig ivareta varslers behov for beskyttelse.

Forsvarssektoren har utarbeidet felles bestemmelser for varsling i forsvarssektoren, blant annet som følge av anbefalinger etter ekstern vurdering av varslingstjenesten i sektoren i 2011. Videre er det opp til den enkelte etatssjef, i rollen som arbeidsgiver, å utgi nødvendige supplerende rutiner/ bestemmelser for varslingsfunksjonen i egen etat, samt legge til rette for mottak og behandling av varsler. Dette fungerer godt.

3.4 Til § 2 A-4

Taushetsplikten slik den er foreslått i ny § 2 A-4 bør begrenses til kun å gjelde tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter, men også gjelde internt i virksomheten det varsles i. Den bør heller ikke begrenses til å gjelde «tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter» men bør også gjelde saksbehandlere i alle virksomheter.

Erfaring viser at varslers identitet vekker interesse på de fleste hold. Det er departementets vurdering at en del av forsvarlig saksbehandling er å beskytte varslers identitet. For dette formål praktiseres det en meget restriktiv linje med å opplyse om denne, også internt i departementet. De som ikke har en tjenstlig grunn til å få vite identiteten bør ikke få vite den. Taushetsplikten slik den er foreslått i ny § 2 A-4, bør derfor ikke begrenses til kun å gjelde tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter, men også gjelde internt i virksomheten det varsles i.

For øvrig er FD kjent med at Riksrevisjonen nylig har nådd frem med argumentasjon om at intervjureferater i varslingssaker skal gjøres tilgjengelige for dem. Dokumenter som oversendes til Riksrevisjonen skal gå via intern rapporteringslinje til departementsråd og sekretariat. En slik praksis vil uthule denne bestemmelsen kraftig, både ved at det vil kreve en saksgang internt i departementet, og ved at saksbehandlere i Riksrevisjonen får tilgang på informasjon om varslers identitet. Dette skjer derved uten varslers viten, og innebærer en uønsket spredning av vedkommendes rolle i saken.

Det ligger også noe potensiell forvirring i forslag til § 2 A-4. FD er et offentlig organ, men ikke et tilsynsorgan, som det antas at denne paragrafen menes å omfatte. Det foreslås derfor å beholde taushetsplikten, også for saksbehandlere i andre virksomheter. Aml bør derfor forsterke muligheten til å holde underlagsdokumenter internt, og kun overlevere et begrenset antall dokumenter i straffesaker.

3.5 Øvrige forhold

FD mener det ville vært nyttig å samle en del definisjoner innledningsvis i kapitlet, og i tillegg der definere hvem loven gjelder for. Vi savner bl.a. en definisjon av *varsel*, *et kritikkverdig forhold*, *forsvarlig* eller *ikke forsvarlig* varsling, begrepene *intern* og *ekstern* varsling og av *gjengjeldelse*. Videre vi at enkelte oppfatter varslingskanalen som en mulig klageinstans. Dette kunne vært avhjulpet med en tydeliggjøring i loven.

FD vil også bemerke at det kan vurderes om varslingssaker skal unntas offentlighet i sin helhet. Offentlige postjournaler er et viktig instrument for journalister. Der vil media kunne oppdage at varslingssaker pågår. Dette øker risikoen for at identiteten til varslere blir avdekket. Dette vil i seg selv kunne virke avskrekkende på potensielle varslere i deres vurdering av om de skal varsle eller ikke. Medienes varslersaker, ikke minst de som har fokus på konsekvensene for varslere, virker med stor sannsynlighet avskrekkende på andre varslere. I lys av dette, kan det argumenteres for at varslersaker i sin helhet bør kunne unntas offentlighet. FD foreslår at det vurderes om det skal åpnes i loven for at varslingssaker unntas offentlighet i sin helhet. Dette bør ikke begrense varsleres rett til, innenfor de regler som nå gjelder, å gå til media som et siste trinn i en forsvarlig varsling.

Erfaring viser at en del ikke er klar over at de straffesanksjoner som er tilknyttet de relevante paragrafene i dagens lov finnes i lovens kapittel 19. De relevante bestemmelsene kan med fordel også inkluderes i det nye kapittelet om varsling. Det bør således vurderes å åpne for straffesanksjoner dersom det blir rettslig bevist, eller sannsynliggjort, at gjengjeldelse har funnet sted.

Med hilsen

Kjersti C. Klæboe (e.f.)
ekspedisjonssjef

Severin Vikanes
avdelingsdirektør

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