



Arbeids- og sosialdepartementet - ASD  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse: 16/01049-5  
Arkivkode: X55 &00  
Saksbehandler: Solfrid Vaage Haukaas  
Deres referanse:  
Dato: 01.10.2016

## Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om varsling

Det vises til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat av 20. juni 2016 med frist til å inngi høringssvar til 1. oktober 2016.

Departementet foreslår at varslingsbestemmelsene inntas i et eget kapittel i arbeidsmiljøloven; i et nytt kapittel 2 A. I forslaget klargjøres det når arbeidsgiver har plikt til å ha formelle rutiner for varsling og presiserer minimumskrav til varslingsrutinenes innhold. Videre foreslås det å utvide varslervernet til å omfatte innleide arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold i innleierens virksomhet. Det foreslås også en bestemmelse om å beskytte varslers identitet ved varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlig myndigheter. Departementet viser også til arbeidet med å nedsette en ekspertgruppe som skal gjennomgå dagens regler om varsling og komme med forslag til ytterligere forbedringer.

KS mener det er viktig å sikre at varslere ikke utsettes for gjengjeldelser, og at arbeidstakere opplever det trygt å varsle. KS mener at virksomhetene må ha et målrettet arbeid med fokus på god ledelse for å sikre en åpen og god ytringskultur i virksomheten. Regelverk som bygger opp under dette støttes av KS. For KS er det sentralt at kommuner og fylkeskommuner (heretter kommunene) har gode varslingsrutiner og at disse er kjent for arbeidstakerne som viktige premisser for å styrke varslers situasjon. KS støtter derfor forslagene som klargjør at kommunene har plikt til å etablere varslingsrutiner, og som setter fokus på rutinenes innhold. KS støtter videre at innleide arbeidstakere vernes av varslingsbestemmelsene, idet de ofte kan være i en sårbar situasjon både mot innleie- og utleievirksomheten. KS støtter også at reglene av retts tekniske grunner plasseres i et eget kapittel. Reglene vil da være lettere å finne i loven, også for varslere.

KS anerkjenner varslers behov for beskyttelse av identitet ved varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter, men ser noen problematiske sider ved forslaget som er fremmet. Forslaget er mangelfullt utredet og vil derfor bli kommentert nærmere i det følgende.

Etter gjeldende rett er det enkeltbestemmelser som åpner for å beskytte varslers identitet ved varsling om lovbrudd til offentlig myndighet. I høringsnotatet viser departementet til offentlighetsloven § 24 andre ledd, som gir rett til unntak fra dokumentinnsyn for melding, tips eller liknende dokument om lovbrudd. Dersom det ikke er varsel fra private gjelder unntaket inntil saken er avgjort. Videre viser departementet til arbeidsmiljøloven § 18-2, hvor bestemmelsen fastslår at Arbeidstilsynet skal holde melderens navn hemmelig ved melding om forhold som er i strid med loven. Bestemmelsen er videreført fra loven av 1977. Departementet viser videre til konkurranseloven § 27 og luftfartsloven kapittel 12.

Departementet begrunner forslaget blant annet ved å peke på at varslere har behov for samme vern selv om det gjelder kritikkverdige forhold som ikke kan rubriseres som lovbrudd, og foreslår derfor at varslers identitet skal være taushetsbelagt dersom vedkommende varsler til tilsynsmyndighet eller andre offentlige myndigheter. Departementet peker også på behovet for rettslikhet og forutberegnelighet for

varsler. Departementet viser som eksempel til at det ikke har registrert at regelen om taushetsplikt i arbeidsmiljøloven § 18-2 har vært ansett som problematisk i denne sammenheng. KS er heller ikke kjent med at denne bestemmelsen i særlig grad har vært omtvistet. Samtidig innebærer lovforslaget en betydelig utvidelse av taushetspliktsreglene for å beskytte varslers identitet som ikke har vært gjenstand for tilstrekkelig utredning

Departementet viser til Fafos rapport 2014:05, hvor Fafo skriver at tilsynene har god kompetanse til å håndtere kritikkverdige forhold og at tilsynene er godt trent i å skille mellom kritikkverdige forhold som bør håndteres som varslingsaker, og forhold som kan håndteres på andre måter. KS savner nærmere redegjørelse av Fafos funn i høringsnotatet. FAFO har blant annet ikke vurdert tilsyn innenfor helseområdet i rapporten. Det er også en svakhet ved lovforslaget i det vesentlige synes å basere seg på erfaringer fra Arbeidstilsynet, uten at behovet synes særskilt drøftet med utgangspunkt i erfaringer eller behov på andre sentrale tilsynsområder, hvor andre hensyn kan gjøre seg gjeldende. Fafo skriver på side 171:

*«Hvis den lave aksepten for å varsle til Arbeidstilsynet også gjelder for varsling til andre tilsyn, blir det særskilt viktig å være oppmerksom på at arbeidstakere som benytter tilsyn som varslingsinstanser, kan bli møtt med sanksjoner på arbeidsplassen dersom varsling gjøres kjent blant kollegaer og leder.»*

KS mener evaluering av behov og nærmere erfaringer, herunder grensdragning til andre meldinger, tips og lignende bør utredes nærmere.

Gjeldende regler om varslervern har ulike begrunnelser og ulikt anvendelsesområde. Reglene det pekes på, dreier seg dels om dokumentinnsyn og dels om taushetsplikt.

KS etterlyser særlig en drøftelse knyttet til utvidelse av taushetsplikt av varslers identitet ved varsling til Fylkesmannen, som fører tilsyn med store deler av kommunal og fylkeskommunal sektor. Grensdragningen mellom varslinger om kritikkverdige forhold som bør håndteres som varslingsaker, og forhold som kan håndteres på andre måter, bør begrunnes nærmere. Fylkesmannen mottar mange meldinger og varsler, og det bør klargjøres i hvilken grad en taushetsplikt som foreslått griper inn i meldinger/varslinger etter spesiallovgivningen. Eksempelvis synes det uklart om en slik taushetsplikt også vil omfatte personell som melder/varsler etter helsepersonelloven § 17. Et sterkt mothensyn er at taushetsplikt om varslers identitet i enkelte tilfeller kan hindre at saken opplyses tilstrekkelig i virksomheten, og dette vil da i enkelte tilfeller kunne få betydning for spørsmål om forsvarlig drift, pasientsikkerhet eller andre sentrale samfunnsinteresser. En slik bestemmelse vil også kunne vanskeliggjøre kommunikasjonen mellom tilsyn/andre offentlige myndigheter og kommunen/fylkeskommunen. KS vil også peke på at varslere har mulighet til å varsle anonymt til tilsynsmyndighetene.

KS mener at departementets alternativ beskrevet i notatet om at eventuell taushetsplikt forankres i særlovgivningen, og ikke i arbeidsmiljøloven, sikrer at bestemmelsene vurderes konkret innenfor det enkelte tilsynsområde. Behov for vern av varslers identitet bør vurderes opp mot de særskilte mothensyn som reiser seg innenfor dette tilsynsområdet. KS mener det vil kunne forholde seg vesentlig annerledes innenfor tilsyn på for eksempel helseområdet enn på arbeidsmiljølovens område.

Departementet peker på at taushetsplikten kun gjelder på forvaltningsstadiet. Det er uforutsigbart for varslere om varselet vil kunne ende i domstolene, og identiteten vil da kunne bli kjent.

KS antar varsel til politiet faller inn under «andre offentlige myndigheter». Særlige spørsmål knyttet til kildevern i forhold til varsel til politiet og mulig kollisjon mellom ulike regler, for eksempel knyttet til regler om opplysningsplikt, er heller ikke drøftet av departementet.

Selv om KS er enig i at det er viktig å styrke varslers situasjon, er det viktig at reglene ikke innrettes slik at andre viktige samfunnshensyn må vike.

KS vil også peke på behovet for kontradiksjon (retten til å uttale seg) ved varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten taler mot anonymitet. Retten til kontradiksjon er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og det vil ofte være vanskelig i praksis å gi innsyn i innholdet i et varsel uten å avsløre varslers identitet på grunn av varselets innhold. Departementet problematiserer ikke hvilke hensyn som her slår gjennom i slike situasjoner, behovet for kontradiksjon eller beskyttelse av varslers identitet. Det vises her til at det er antatt at taushetsplikten etter arbeidsmiljøloven § 18-2 (beskyttelse av kilder) også forbyr andre opplysninger som kan lede til avsløring av melderens identitet.

Departementet drøfter heller ikke dilemmaet knyttet til at en slik beskyttelse vil redusere muligheten for innsyn i enkeltsaker, både for allmennheten og offentligheten. Det forhold at dette allerede skjer på visse områder innenfor særlovgivningen, er ikke klargjørende her. Særlig vil KS peke på partenes rett til innsyn, som er en sentral premiss for retten til kontradiksjon.

Det er viktig at varslingsreglene på en balansert måte både ivaretar varslere og den det varsles om. Endel varslinger gjelder forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige, men kan for eksempel være faglig uenighet. Det kan være uheldig om tilsynsmyndighetene blant annet i slike situasjoner skal kunne holde varslers identitet hemmelig for arbeidsgiver, bl.a. fordi dette hindrer at saken opplyses tilstrekkelig og at viktige forhold ikke opplyses/håndteres.

Med hilsen

---

Lasse Hansen  
Adm. direktør

---

Tor Allstrin  
Avd. direktør