



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
NO 0030 OSLO

Høringssvar fra Arbeidstilsynet – utredning med forslag til gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett

Vi viser til brev av 17. juni 2022 fra Justis- og beredskapsdepartementet hvor det bes om Arbeidstilsynets syn på forslagene i en utredning fra advokatfirmaet Lund & Co til gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett. Arbeidstilsynet har fått utsatt svarfrist til 20. september 2022.

Ettersom Arbeidstilsynet i dag har ansvar for veiledning om varslingsreglene i arbeidsmiljøloven (aml) kapittel 2A og fører tilsyn med plikten til å utarbeide rutiner for intern varsling for virksomheter med fem eller flere ansatte etter aml § 2 A-6, vil lovforslaget i utredningen få ikke ubetydelige konsekvenser for Arbeidstilsynet dersom det blir vedtatt slik den er foreslått.

Om Arbeidstilsynets arbeid med varsling

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt, jf. aml § 18-1, og kan reagere dersom det er avvik fra regelverkets bestemmelser. Arbeidstilsynet gir pålegg og treffer de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføring av bestemmelser i og i medhold av arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynets kompetanse til å gi pålegg og treffe enkeltvedtak er likevel begrenset til de bestemmelsene i loven som anses å være offentligrettslige og som er opplistet i § 18-6.

Arbeidstilsynet har et visst skjønn når det gjelder hvilke saker det prioriteres å gå nærmere inn i, føre tilsyn med og eventuelt følge opp med å gi pålegg til. Arbeidstilsynet fører risikobasert tilsyn, som innebærer at etaten innenfor rammen av eksisterende ressurser selv skal kunne foreta de nødvendige prioriteringer.

Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A og retten til å varsle og vernet mot gjengjeldelse, anses å gjelde privatrettslige forhold og er ikke underlagt Arbeidstilsynets påleggs- og vedtakskompetanse. Det innebærer at Arbeidstilsynets kompetanse når det gjelder varslingsreglene i arbeidsmiljøloven i hovedsak er begrenset til veiledning.

Arbeidstilsynet fører i dag kun tilsyn med plikten til å utarbeide interne rutiner for varsling etter § 2 A-3 for virksomheter med fem eller flere ansatte. Manglende overholdelse av bestemmelsen kan medføre pålegg. Arbeidstilsynet fører og tilsyn med at innholdet i rutinene er i overensstemmelse med minimumskravene i loven, samt at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte har vært involvert i utarbeidelsen av rutinene.



Om Arbeidstilsynet som varslingsmottaker

Arbeidstilsynet mottar over 8000 tips og varsel per år, av disse utgjorde i 2021 ca. 3000 varsel/tips fra arbeidstakere om kritikkverdige forhold, om forhold som de mener er i strid med arbeidsmiljøloven. De fleste av varslene etter arbeidsmiljøloven gjelder kritikkverdige forhold knyttet til fysiske, organisatoriske og psykososiale arbeidsbetingelser det psykososiale arbeidsmiljøet. Særlig i sistnevnte saker vil det ofte være viktig at sakene løses på lavest mulig nivå.

Tips/varsel mottas i hovedsak gjennom en tipsløsning på Arbeidstilsynets nettsider, som ble innført i 2021. I denne løsningen skilles det per i dag ikke mellom hva som er varsel om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven og øvrige tips. I registreringen vil tipser/varslere blant annet registrere hvorvidt vedkommende er arbeidstaker (tilknytning til virksomheten) og hva forholdet gjelder. Arbeidstilsynets tipsløsning åpner for anonyme tips, og det åpnes for en sikker dialogløsning hvor Arbeidstilsynet kan kommunisere med tipser/varslere for å gi veiledning eller tilbakemelding om eventuell oppfølging eller avslutning av saken. Imidlertid medfører anonym varsling ofte at saken ikke kan følges opp på samme måte.

Alle som tipser/varslere Arbeidstilsynet, får en automatisk generert tilbakemelding om at det er mottatt. Tipset/varselet mottas av seksjon for søknader og meldinger som foretar en foreløpig vurdering og prioritering av innkomne meldinger. Deretter vurderes tipset/varselet av de ulike tilsynsseksjonene i etaten, herunder om det kan følges opp med tilsyn.

Arbeidstilsynet har ikke mulighet til å følge opp alle tipsene/varslene som kommer inn med tilsyn eller veiledning, men disse inngår i etatens omfattende portefølje med blant annet planlagte tilsyn innenfor prioriterte områder og veiledningsaktivitet. På grunn av mengden tips og varsel vil mange av henvendelsene etter en vurdering ikke følges opp direkte, men inngå i Arbeidstilsynets grunnlag for fremtidig risikobasert tilsyn.

I tilfeller hvor Arbeidstilsynet mottar varsel/tips om brudd på andre myndigheters regelverk, gis det i noen grad veiledning om at forholdet er utenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde, og en henvisning til riktig myndighet dersom dette kan avklares. Dette gjelder dersom vi har kontaktinformasjon eller tipser har åpnet for dialog i dialogløsningen. Tipset avsluttes deretter, og følges ikke opp videre.

Det foreligger per i dag ikke et formalisert samarbeid eller kanal mellom Arbeidstilsynet og andre myndigheter for videresending av tips/varsel til rett myndighet. Arbeidstilsynet har tidligere hatt et samarbeidsprosjekt som omtales nærmere nedenfor.

Regulering av taushetsplikt, konfidensialitet og kontradiksjon ved varsling

Når Arbeidstilsynet eller annen offentlige myndigheter mottar varsel om kritikkverdige forhold, plikter de å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakerens navn eller andre identifiserbare opplysninger, jf. aml. § 2 A-7. Formålet med bestemmelsen, som ble vedtatt i 2017, er å sikre forutsigbarhet for varslere, ved at de får beskyttelse av sin identitet, uavhengig av hvilke kritikkverdige forhold de varslere om og til hvilken myndighet.

Taushetsplikten, som gjelder overfor sakens parter og deres representanter, går foran reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven § 18. Den som varslere kan likevel gi sitt samtykke til at taushetsplikten oppheves, jf. forvaltningsloven § 13, jf. § 13 a.



Av hensyn til retten til kontradiksjon gjelder det ikke taushetsplikt om *innholdet* i varselet, for eksempel opplysninger om faktum, sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum, dersom reglene for innsyn etter offentlighetslova og forvaltningsloven er oppfylt.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-7 regulerer ikke taushetsplikt for offentlige myndigheter i rollen som arbeidsgiver. Det betyr at bestemmelsen ikke gjelder ved *intern varsling* i en offentlig virksomhet, for eksempel hvis en ansatt i en tilsynsetat varsler til sin arbeidsgiver om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Arbeidstilsynet er positive til forslaget om taushetsplikt om identiteten til varsleren ved intern varsling i EØS-varslerloven. Det er også behov for tydeligere regler om personvernet til andre ansatte ved oppfølging av interne varsler.

Både varsleren og den omvarslede ønsker ofte å få innsyn i hva som er uttalt om dem og hvem som har uttalt seg, når arbeidsgiver følger opp et varsel. Ansatte som blir spurt om sitt syn på etterlevelse av regelverket/lovbrudd, kan på sin side ønske å være anonyme.

Dagens regler i arbeidsmiljøloven og personopplysingsloven er til dels uklare på disse punktene. Dette har vært tema i tidligere møter mellom Arbeidstilsynet og Datatilsynet og vi har diskutert behovet for å samarbeide om et webinar der tema er varsling, konfidensialitet og kontradiksjon.

På dette området er det behov for enhetlige regler i og utenfor virkeområdet til den foreslåtte EØS-varslingslova. Vi viser her til at reglene om taushetsplikt i EUs varslingsdirektiv også vil være tema på varslingsseminaret som Arbeidstilsynet arrangerer i Oslo 20. oktober 2022, der også Datatilsynet deltar.

Forslag om en ny EØS-varslingslov

Arbeidstilsynet støtter utredningens vurdering av at det ikke etableres en ny felles varslingslov, og at det som foreslås er en egen EØS-varslingslov med regler som skal gjelde parallelt med arbeidsmiljølovens kapittel 2A om varsling.

Hensynet til klarhet for virksomhetene om hva som gjelder tilsier samtidig at det bør gå tydelig frem overfor virksomhetene og i virksomhetenes retningslinjer krav til behandlingen etter de to ulike regelverkene, hhv etter direktivet/EØS-varslingsloven og arbeidsmiljøloven kapittel 2A.

Vi viser her til at reguleringen etter varslingsdirektivet og varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven har ulike formål, ulikt innslagspunkt for antall ansatte som utløser krav til etablering av interne varslingsrutiner, ulike krav til tilsyn med og håndtering av varsel, og varsel etter direktivet gjelder varsel om brudd på regelverk utenfor arbeidsmiljølovens område. Varsling om brudd på EU-regelverk om arbeidsvilkår og arbeidsrett er ikke omfattet av direktivets virkeområde slik det nå er fastsatt.

Varslingsdirektivet stiller også mer omfattende krav enn arbeidsmiljøloven til private og offentlige virksomheter og offentlige myndigheter, med det hovedformål å legge til rette for en effektiv håndheving av EØS-retten på sentrale områder. Direktivet stiller detaljerte og spesifikke krav til hva som gjelder behandlingen av varsel etter direktivet, blant annet gjelder dette krav til tilbakemelding, frist for behandling og krav til behandlingen. De forhold det kan varsles om etter arbeidsmiljøloven er dels av en annen karakter enn de forhold/lovbrudd som varslingsdirektivet regulerer, som etter vår mening tilsier at det nettopp kan være behov for å beholde de til dels noe mer enklere og smidigere løsningene som kreves etter arbeidsmiljøloven.



Direktivet fastsetter at alle virksomheter med 50 personer eller flere ansatte plikter å etablere interne varslingsrutiner. Virksomheter med mellom 50 og 249 arbeidstakere kan ifølge direktivet gå sammen om felles mottak/håndtering. I tillegg kan det gis unntak for kommuner med under 10000 innbyggere og juridiske enheter i offentlig sektor med under 50 arbeidstakere. Dette kan således gjøre det uklart og krevende for virksomhetene knyttet til å vite hva som gjelder og hvilket regelsett de skal forholde seg til og når.

Dette krever i alle fall et tydelig og enkelt regelverk og klargjøring overfor virksomhetene og i virksomhetens rutiner for varslingsrutiner hvilke kritikkverdige forhold som skal varsles til hvilken kanal. I tillegg må det tydeliggjøres hvorvidt det i virksomheter med over 50 ansatte kan etableres en felles kanal for varslingsrutiner etter EØS-varslingsloven og etter arbeidsmiljøloven.

Forslag om en sentral ekstern varslingskanal

Arbeidstilsynet viser til at vi i Norge har et innarbeidet system ved arbeidsmiljøloven kapittel 2 A, som innebærer at det varsles direkte til kompetent fagmyndighet. Vi ser ikke umiddelbart at det er behov for en koordinerende funksjon eller en kompetent sentral myndighet eller kanal for all ekstern varslingsrutiner, kun på grunn av ny EØS-varslingslov.

Vi legger til grunn at en person som skal varsle om brudd på et EØS-regelverk i en virksomhet som vedkommende har en arbeidstilknytning til, først vil sette seg inn i regelverket. Det er videre grunn til å anta varsleren samtidig vil undersøke hvilken myndighet som fører tilsyn med det aktuelle regelverket, og sende et eventuelt eksternt varsel dit dersom intern varslingsrutiner ikke fører frem eller det gjelder et alvorlig brudd som tilsier at tilsynsmyndigheten bør varsles direkte.

Vår erfaring i Arbeidstilsynet er mange i dag varsler oss om brudd på arbeidsmiljøregelverket på egen arbeidsplass. Vårt inntrykk er at også andre offentlige myndigheter har tilsvarende erfaring fra varslingsrutiner på sine fagområder. Vi stiller derfor spørsmål ved om det medfører riktighet, slik det hevdes i utredningen, at ekstern varslingsrutiner til offentlige myndigheter i liten grad benyttes.

Arbeidstilsynet inviterte i 2017 13 offentlige tilsynsetater til et samarbeidsprosjekt med det formål å bedre kompetansen om varslingsrutiner, mottak og håndtering, samt bedre samhandling. Samarbeidet, som ble avsluttet med en konferanse i februar 2020, medførte blant annet en felles to-årlig handlingsplan fra 2018 til 2020. Resultatene av dette samarbeidsprosjektet ble lansert på en større konferanse 24. januar 2019. Hvorvidt dette arbeidet også har resultert i økt ekstern varslingsrutiner til offentlige myndigheter vites ikke, men kan være en studie verdt. Det vises til at den to-årige handlingsplanen resulterte blant annet i «Retningslinjer for mottak og håndtering av eksterne varsler til offentlige myndigheter» og «Guide for offentlige ansatte: slik veileder du arbeidstakere som varsler»:

<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varslingsrutiner/slik-skal-offentlige-myndigheter-handtere-varslingsrutiner/>.

Varslingsprosjektet og samarbeidet mellom offentlige myndigheter knyttet til dette er nå avsluttet, men Arbeidstilsynet har invitert til en ny varslerkonferanse i Oslo 20. oktober 2022 for offentlige tilsyns- og andre myndigheter der tema er *Nytt EU varslingsdirektiv og ekstern varslingsrutiner til offentlige myndigheter*.

Etter Arbeidstilsynets vurdering, kan det bli uoversiktlig for potensielle varslere, dersom de i fremtiden (som det foreslås i utredning fra Lund & Co) skal varsle



- til en sentral varslingskanal om varsel om brudd på de lovreglene som er opplistet i forslaget til EØS-varslingslov (tilsvarende EUs varslingsdirektiv) og
- til direkte til vedkommende fagmyndighet (for brudd på regler som ligger utenfor forslaget til EØS-varslingslov), herunder til Arbeidstilsynet for varsel om brudd på arbeidsmiljøloven.

Arbeidstilsynet mener derfor i utgangspunktet at den beste løsningen ved gjennomføring av EUs varslingsdirektivet vil være at varslerne som i dag kan kontakte rett fagmyndighet direkte, og ikke at det utpekes en sentral varslingskanal. Vårt forslag er derfor å gå en løsning mer i tråd med gjennomføringen som er valgt i Sverige.

Dersom det skal utpekes en sentral varslingskanal – bør det være Arbeidstilsynet?

Dersom det skulle bli en løsning med en sentral, ekstern varslingskanal, vurderer vi det *ikke* nødvendigvis som naturlig at Arbeidstilsynet utpekes som varslingsmyndighet etter EØS-varslingsloven, særlig med tanke på det regelverket som skal ivaretas. Verken tematisk, teknisk eller systembasert vil Arbeidstilsynet være nærmest til å ta ansvar for en slik oppgave i dag.

Tematisk vil det etter vårt syn være mer naturlig at valget faller på en av tilsynsmyndighetene på et av de mange rettsområde som er omfattet av varslingsdirektivet og ny EØS varslingslov, slik som Datatilsynet. Samtidig kan Finanstilsynet eventuelt være et aktuelt organ, ettersom varslingskanaler og løsninger knyttet til disse (i tråd med internasjonale krav) er innarbeidet som viktig redskap på finansområdet for å avdekke og bekjempe lovbrudd som hvitvasking, korrupsjon mv.

Varslingsdirektivet stiller mer omfattende krav enn arbeidsmiljøloven til private og offentlige virksomheter og offentlige myndigheter, med det hovedformål å legge til rette for en effektiv håndheving av EØS-retten på de aktuelle områder. Direktivet stiller detaljerte og spesifikke krav hva som gjelder behandlingen av varsel etter direktivet, blant annet gjelder dette krav til tilbakemelding, frist for behandling og krav til behandlingen. De forhold det kan varsles om etter arbeidsmiljøloven er dels av en annen karakter enn de forhold/lovbrudd som varslingsdirektivet regulerer, som etter vår mening tilsier at det nettopp kan være behov for å beholde de til dels noe mer enklere og smidigere løsningene som kreves etter arbeidsmiljøloven.

Per i dag inngår ikke brudd på arbeidsmiljøloven i varslingsdirektivet eller forslaget til EØS-varslingslov. Arbeidstilsynet vil i liten grad kunne vurdere brudd på EØS-retten på områder utenfor vårt myndighetsområde, og deretter eventuelt oversende varsel til rett myndighet. På grunn av at alle varsel etter direktivet vil være utenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde vil Arbeidstilsynet som potensiell varslingskanal kun få en administrativ rolle med videresending, og vil ikke kunne behandle de brudd det materielt varsles om. Det vil derfor etter vårt syn være mer nærliggende å ha varslingsmottak hos en myndighet som berøres av direktivets virkeområde, ref. forslag til mulig organ ovenfor.

Det vises samtidig til at Arbeidstilsynet ikke per i dag har noen etablerte samarbeidsmekanismer ved varsler av grenseoverskridende karakter. Arbeidstilsynet har heller ingen etablerte kanaler eller rutiner for muntlig varslings utover Svartjenesten per telefon, og det er ikke etablert publikumsmottak.

Arbeidstilsynets tipssystem som nevnt er ikke egnet til å motta varsler etter EU-direktivet. Arbeidstilsynet har kompetanse på mottak og veiledning av varslings hjemlet i arbeidsmiljøloven kapittel 2A, og som er knyttet til varsel om brudd på arbeidsmiljøregelverket. Dersom rollen eller funksjonen, sentral ekstern varslingskanal, legges til Arbeidstilsynet, kan det bidra til utfordringer eller misforståelser for potensielle varslere med tanke på hva den videre krets av personer iht. EØS-



varslingslovens personelle virkeområde kan varsle Arbeidstilsynet om. En kompliserende faktor er at brudd på Arbeidstilsynets regelverk eller EØS-regelverk på arbeidsrettsområdet vil ikke behandles etter de regler direktivet legger opp til, og personer som etter EØS-varslingsloven § 3 varsler om dette, vil ikke få varslervern iht. EØS-varslingslovens bestemmelser og heller ikke nødvendigvis etter arbeidsmiljøregelverket.

Dersom Arbeidstilsynet blir utpekt som kompetent myndighet og får en slik oppgave, vil det kreve ikke ubetydelig økte ressurser til tekniske løsninger, flere saksbehandlere, samt flere ansatte i støttefunksjoner som arkiv m.v. Det medfører ikke riktighet, (som også sagt ovenfor) at det ikke vil være tale om store kostnader på grunn av at varsling til offentlige myndigheter i liten grad benyttes, slik det anføres av Lund & Co i utredningen.

Formålet med varslingsdirektivet er å styrke potensielle varslersers tillit til at varselet håndteres effektivt. Dersom Arbeidstilsynet får ansvar for mottak av varsel etter direktivet bør det i tilfelle være egne ressurser til dette, og det bør ikke inngå i etatens øvrige prioriteringer. Dette også av hensyn til krav om behandlingstid.

Forlag om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn etter ny EØS-varslingslov

Det fremgår av EU direktivet at tilsyn etter EØS-varslingsloven er avgrenset til å påse at virksomhetene oppfyller forpliktelsen til å etablere og fastlegge prosedyrer for og oppfølging av interne varsler. Lund & Co foreslår i utredningen at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med varslingsloven og at Arbeidstilsynets virkemidler skal benyttes tilsvarende brudd på plikten til å etablere og fastlegge prosedyrer for og oppfølging av interne varsler. En slik myndighetsutvidelse vil kreve endringer i arbeidsmiljøloven kapittel 18.

Arbeidstilsynet har etter arbeidsmiljøloven myndighet til å føre tilsyn med krav til å etablere interne varslingsrutine og lovens minimumskrav til innholdet i disse. Det er uklart hva det innebærer og hvilke konsekvenser det vil ha for Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet dersom tilsynet også skulle føre tilsyn med kravene etter EØS-varslingsloven. Kravene har ulikt innslagspunkt med tanke på antall ansatte, og kravet etter arbeidsmiljøloven § 2A-6 er at rutiner for varsling skal etableres i tilknytning til virksomhetenes systematiske HMS-arbeid, og i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Utredningen redegjør heller ikke for om et tilsyn med etablering av rutiner etter EØS-varslingsloven skal inngå i samme tilsyn som Arbeidstilsynets tilsyn med virksomhetenes systematiske HMS-arbeid.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene for Arbeidstilsynet vil som påpekt ovenfor kunne bli relativt store, uten at vi har hatt mulighet for å tallfeste dette nærmere i denne omgang.

Bruk [eDialog](#) hvis dere skal sende oss dokumentasjon eller svare på dette brevet. Oppgi referansenummer 2022/30728. Les mer om eDialog på www.arbeidstilsynet.no/post.

Med hilsen
Arbeidstilsynet

Tonje Faanes
seksjonsleder

Hanne Margrethe Meldal
seniorrådgiver



Arbeidstilsynet

VÅR REFERANSE
203329/2022

7

Dette brevet er elektronisk signert.

Kopi til:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019 Dep.

0030

Oslo