
Fra: Lisbeth Rønning <Lisbeth.Ronning@lo.no>
Sendt: 21. august 2018 11:55
Til: Postmottak ASD
Emne: 18/1374-10 Høring - NOU 2018: 6 Varsling - verdier og vern

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.
18/1189-

Vår ref.
18/1374-10 440.01/KAHE

Dato:
Oslo, 21.08.2018

Høring – NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern

Det vises til departementets høringsbrev av 25.04.2018.

LO har gjennomgått NOU 2018:6 med stor interesse, og vår overordnede tilbakemelding er at utredningen er en god og grundig gjennomgang av temaet varsling i arbeidslivet. Utvalgets forslag konkretiserer og styrker på mange måter dagens bestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Varsling av kritikkverdige forhold i arbeidslivet er som utvalget også påpeker, av viktig samfunnsmessig verdi. Varsling i arbeidslivet bidrar til å stanse lovbrudd av forskjellig art, systemsvikt, uetisk praksis, etablere gode bruker- og kundeforhold, og ikke minst til å sikre gode og trygge ansettelsesforhold og et sikkert arbeidsmiljø. Tilsvarende vil manglende varsling av kritikkverdige forhold kunne føre til at ulovlig, uetisk og samfunnsunytlig praksis holdes i live.

Hovedutfordringen med dagens varslingsregler og praktiseringen av dem er fra LOs perspektiv, todelt. For det første er beskyttelsen av varsleren mangelfull. Det skyldes ikke bare reglenes utforming. Praktiseringen av reglene og holdningen til varslere i arbeidslivet er en annen forklaring. Altfor mange arbeidstakere har opplevd at arbeidsgiver tar mannen og ikke ballen, eller varsleren og ikke varselet. Det finnes dessverre mange eksempler på varslere om kritikkverdige forhold som har ledet til at varsleren møtes med skepsis eller ilegges formelle og uformelle sanksjoner på arbeidsplassen (for eksempel tilsidesetting og avskjed). Dermed får ulovlige, uetiske og samfunnsunyttige praksiser leve videre i for stor grad. I følge Oslo Economics rapport, NOU 2018:6 s. 38 og FAFO rapport 2016 1 og 2017 1 (NOU 2018:6 s 116, fotnote 41), får for eksempel en av fire varslere bare negative eller overveiende negative reaksjoner på varsling. Dette er ikke bare urimelig og belastende for varsleren, men gir ytterligere ringvirkninger ved at andre arbeidstakere ikke tør å varsle om kritikkverdige forhold av frykt for represalier. Det pådrar samfunnet og arbeidslivet unødige belastning og unødige omkostninger. Det trengs pr. i dag sterkere tiltak for å beskytte varsleren.

Den andre hovedutfordringen er den rådende holdningen til varsling i arbeidslivet. Den

samfunnsnyttige og bedriftseffektive siden av varsling synes ikke godt nok opplyst, og rutiner, systemer og strukturer for å ivareta varsler og varslingsprosessen er ikke godt nok implementert i virksomhetene. Deltagerne i arbeidslivet må i større grad informeres om, oppfordres til, og pålegges å systematisk gjennomføre varslingsreglene slik at varslingsinstituttet settes effektivt ut i live.

De tiltakene utvalget fremmer er i stor grad sammenfallende med LOs mål og ønske om forsterkende tiltak som beskytter varsleren og endrer holdninger til, og praktiseringen av varslingsreglene.

Nedenfor gjennomgås LOs hovedsynspunkter når det gjelder utvalgets forslag, samt noen suppleringer basert på LOs brede erfaringsgrunnlag gjennom medlemmer og tillitsvalgte i organisasjonen.

1. Behov for egen lov om varsling, punkt 10.3 - varslingsreglenes plassering

LO er enig med utvalget i at reglene om varsling bør forbli i arbeidsmiljøloven. En fortsatt samling av reglene om arbeidstakervern er positivt, idet reglene blir lettere tilgjengelig for partene i arbeidslivet. Det bidrar til også til økt bevisstgjøring.

Samtidig er LO enig med utvalgets flertall i at det er ønskelig med en egen lov om varsling som bidrar til økt oppmerksomhet om varsling og dens betydning. Loven bør ivareta varslertilvalgets innstilling, styrke varslervernet i samfunnet og omhandle det nye varslingsombudet og varslingsnemnda.

2. Arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse, yringsfrihet og varsling, punkt 10.4 og 10.5

LO støtter utvalgets forslag til et tillegg i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse § 1-1 om å legge til rette for et godt yringsklima. LO er også enig i utvalgets flertalls forslag om at varslingsreglene bør inneholde en tydelig henvisning til grunnlovens § 100. Dette vil være holdningsskapende lovtiltak og vil kunne bli en viktig tolkningsfaktor for varslingsreglene.

3. Hvem skal omfattes av varslingsreglene, punkt 10.6

Som det fremgår av NOU 2018:6 punkt 2.4.2 definerer ikke loven hvem en varsler er, men det ligger implisitt i loven at en varsler er en arbeidstaker som sier fra om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Selv om endringene i arbeidsmiljølovens varslingsregler, i kraft 1.7.2017, innlemmer innleide og således gjelder en større gruppe arbeidstakere enn før, er det flere av arbeidslivets deltagere som fremdeles ikke beskyttes av reglene.

LO mener andre grupper som ikke defineres som arbeidstakere i arbeidsmiljøloven også må beskyttes ved varsling om kritikkverdige forhold i en virksomhet. Gruppene i aml § 1-6 bør omfattes av varslingsreglene når de utfører arbeid. Det bør vurderes konkrete tiltak som beskytter andre som i en eller annen form er tilsluttet virksomheten, for eksempel selvstendig næringsdrivende, ansatte hos underleverandører i entrepris, utsendte arbeidstakere, valgte medlemmer av idrettslag, klubber og foreninger mfl. Også utvalget mener noen av disse gruppene har behov for beskyttelse når de utfører arbeid i virksomheten, NOU 2018:6 s. 152 og 153.

Mange av disse er i posisjon til å oppdage kritikkverdige forhold i virksomheten og til å bli utsatt for gjengjeldelse. Argumentene som tilsa å innlemme innleide i varslervernet, tilsier i

stor grad at disse gruppene også innlemmes. Det må vurderes om varslervernet for disse gruppene skal ligge i arbeidsmiljøloven på samme måte som reglene om arbeid, miljø og sikkerhet får anvendelse på personer som ikke er arbeidstakere i aml § 1-6, eller om det er mest hensiktsmessig at de ligger i en annen lov.

4. Kritikkverdige forhold, punkt 10.7

Lovens vilkår "kritikkverdige forhold" er upresist og har gitt seg utslag i forsøk på snevrere tolkninger enn det er grunnlag for. LO slutter seg til utvalgets forslag til endret lovtekst som klargjør begrepet "kritikkverdige forhold", NOU 2018:6 s. 157, punkt 10.7.3. LO er opptatt av en tydeliggjøring av regelverket ikke bare for å sikre de som varsler, men også for å sikre de omvarslede.

LO ser at det kan være behov for en avgrensning mot «misnøye med eget arbeidsforhold», men i praksis kan det ikke helt utelukkes at også slike saker i noen tilfeller kan innebære varsling om (andre) kritikkverdige forhold.

5. Forsvarlig fremgangsmåte, punkt 10.8

LO er enig med utvalgets flertall i at det er en god løsning å erstatte kravet til "forsvarlig fremgangsmåte" med en klargjøring i lovteksten av hvilke sentrale momenter som gjelder for arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling. De momentene som trekkes frem synes hensiktsmessige og vil gi veiledning til potensielle varslere om hvordan de kan gå frem. Klargjøringen vil kunne ha en informasjons- og nytteverdi for begge parter.

LO er uenig i utvalgets mindretalls forslag om å fastholde vilkåret om «forsvarlig fremgangsmåte». Det vil kunne medføre at arbeidstakere vegrer seg mot å varsle, i frykt for å gjøre noe feil. De vet ikke hva som ligger i at det skal være «forsvarlig». Dersom den foreslåtte beskrivelsen av fremgangsmåten tas inn i lovtekst, skal det svært mye til for at en varsling ikke er forsvarlig.

6. Arbeidsgivers aktivitetsplikt i varslingsaker, punkt 10.9

Utvalget ønsker en lovmessig presisering av aktivitets- og omsorgsplikten for arbeidsgiver i varslingsprosesser. Det kan bidra til at sakene håndteres raskere og på en mer hensiktsmessig måte, samt reduserer risikoen for at varsleren blir utsatt for gjengjeldelse. LO tiltrer utvalgets forslag, begrunnelse og forslag til lovtekst.

LOs medlemsforbund mottar henvendelser fra arbeidstakere som har opplevd at arbeidsgiver ikke undersøker varselet men isteden tilbyr andre løsninger som omplassering under forutsetning av at man frasier seg en prosess. LO vurderer dermed at utvalgets forslag om tydeliggjøring av arbeidsgivers aktivitetsplikt vil bidra til at arbeidsgivere ikke kan «legge løkk» på varslings sakene.

7. Varslingsrutiner, punkt 10.10

LO er enig med utvalget i at arbeidsgivers plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling i aml § 2 A-3 også bør oppstille et krav til arbeidsgivers saksbehandling og at rutinene som et minstekrav omtaler at arbeidsgiver innen rimelig tid skal sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt og undergitt en habil vurdering. Sistnevnte kan med fordel presiseres i lovteksten sammen med en presisering om hvem det kan varsles til.

Varslingsrutinene er så viktige at de bør fremgå av arbeidskontrakten. Varslingsrutinene setter varslingen i system og bidrar både til å synliggjøre varslingsinstituttet og forenkle prosessen. De kan bidra til at varslingen løses på lavest mulig nivå og således begrense konfliktnivået. Det foreslås et nytt punkt i aml § 14-6 (1) om at arbeidskontrakten skal opplyse om gjeldende varslingsrutiner i virksomheten.

8. Anonym varsling, punkt 10.11

LO mener varslingsreglene fortsatt ikke skal stenge for anonym varsling. Arbeidsgiver bør ikke pålegges å tilrettelegge for anonym varsling og slik varsling bør ikke fremheves nærmere i loven. Anonym varsling kan noen ganger være nødvendig men byr samtidig på utfordringer i forhold til personvern og kontradiksjonsrett for den omvarslede. Dersom virksomhetens varslingsrutiner omhandler anonym varsling, må de også omhandle krav til personvern, taushetsplikt og kontradiksjonsrett for den omvarslede. Lovgiver bør vurdere hvordan disse motstridende hensynene best kan ivaretas.

9. Forbud mot gjengjeldelse og delt bevisbyrde, punkt 10.12

LO støtter utvalgets forslag til lovtekst som ikke er uttømmende men konkretiserer ulike former for formell og uformell gjengjeldelse.

Bestemmelsen bør i tillegg inneholde et punkt som sikrer at varslere ikke utsettes for press om å inngå hemmelige avtaler, sluttpakker ol, i den hensikt å skjule varsel om ulovlig eller uetisk adferd.

10. Oppreisning og erstatning ved gjengjeldelse, punkt 10.13

LO støtter utvalgets forslag om at erstatningsansvaret ved gjengjeldelse utvides til å omfatte erstatning for økonomisk tap uten hensyn til arbeidsgivers skyld, oppreisning og erstatning for økonomisk tap etter alminnelige regler ved brudd på omsorgsplikten, og uttalelser om at erstatningsnivået bør heves.

11. Tilsyn med arbeidsmiljølovens varslingsregler, punkt 10.15

Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med plikten til å utarbeide rutiner for intern varsling i aml § 2 A-3. Selv om det i over et år har vært et lovkrav om varslingsrutiner i virksomheter med minst 5 ansatte, er det tvilsomt om varslingsrutiner er utarbeidet og tilgjengelige i alle virksomheter. For eksempel vises til en artikkel i Vårt Land fra 9. februar i år, der KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter skal ha undersøkt med kirkevergene i Den norske kirke om deres fellesråd har varslingsrutiner som tilfredsstillende Arbeidsmiljølovens nye krav. Der svarte bare 35,7 prosent ja, mens 28,3 prosent svarte delvis, 30,4 prosent svarte nei og 5,6 prosent svarte at de ikke visste (<https://www.vl.no/nyhet/bryter-lov-om-varsling-1.1099094?paywall=true>). Det er derfor viktig at Arbeidstilsynet som tilsynsorgan følger opp dette kravet. LO støtter utvalgets oppfordring til Arbeidstilsynet om å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av plikten til å utarbeide varslingsrutiner (punkt 10.15.3).

I NOU 2018:6 kapittel 14 er det oppfordring til at offentlige myndigheter skal ha varslingsrutiner synlig på sine hjemmesider. LO mener dette må være et krav.

12. Nasjonalt varslingsombud, punkt 12.4

LO støtter opprettelse av et nasjonalt varslingsombud. Dette er et viktig tiltak for å forebygge kritikkverdige forhold, synliggjøre varslingsinstituttet og bistå arbeidstakere og arbeidsgivere. Etter LOs oppfatning vil et varslingsombud ved å veilede partene, kunne bidra til at varslingssakene løses på laveste nivå, noe som er hensiktsmessig for alle parter.

Det er kjemt at enkelte virksomheter setter ut behandlingen av varslingssaker til private advokater eller "profesjonelle varslingsfirmaer". Dette kan i noen sammenhenger være uheldig, og det kan reises spørsmål om advokatene mv. er tilstrekkelig uavhengige i sine vurderinger. Etableringen av et nasjonalt varslingsombud, og etablering av en egen tvistenemd for varslingssaker, kan bidra til at virksomhetene blir bedre utrustet til å behandle slike saker selv, og uten at det i samme utstrekning blir nødvendig å sette ut oppgaven til profesjonelle advokater/konsulenter.

13. Tvistenemd for varslingssaker, punkt 12.5

LO støtter opprettelsen av en tvistenemd for varslingssaker. Det vil gjøre terskelen for å få en objektiv behandling av varslingssaker lavere enn i dag hvor man må føre saken for domstolen. Partene slipper å risikere store saksomkostninger og belastningen på domstolene vil bli mindre. Nemnda vil tilegne seg spesialkunnskap om varslingssaker og kunne behandle sakene effektivt. Varslingsnemda må ha god og bred kompetanse og kunne tilkjenne oppreisning og erstatning. Også samfunnsnyten ved å få behandlet varslingssaker på en god måte, og kontrollbehovet for at varslingsreglene blir praktisert, taler for opprettelse av en egen nemnd for varslingssaker.

14. Opplærings- og kommunikasjonstiltak, punkt 11

LO støtter utvalgets forslag til opplærings- og kommunikasjonstiltak. LO er særlig positiv til at Regjeringen har gitt Arbeidstilsynet oppdrag med å utarbeide en nasjonal veileder for varslingssaker. I tråd med utvalgets anbefaling mener også LO at varslingsveilederen bør utarbeides i samarbeid med partene i arbeidslivet. Partene kjenner problemstillingene i praksis og kan bidra med utarbeidelse av veilederen og med å spre informasjonen til brukerne. Den nasjonale varslingsveilederen bør legges til grunn for bedriftsvise varslingsveiledere.

Opplæring i virksomhetene, særlig av verneombud og HR/personalmedarbeidere, er et viktig tiltak for å sikre god kunnskap og praktisering av varslingsreglene. LO er enig med utvalget som mener aml §§ 3-5 og 6-5 også bør omfatte kunnskap om hva som skal til for å skape en åpenhetskultur og kunnskap om varsling og varslingsprosesser.

15. Annet

Departementet bes utrede varslerens mulighet til å få rask bistand av myndigheter/politi, samt dekket utgifter til advokat ved alvorlig arbeidslivskriminalitet som skatteunndragelse, forurensning og korrupsjon. Å varsle i slike saker kan være risikofyllt og den som varsler kan sette seg selv og sin familie i en meget utsatt situasjon. Det er derfor svært viktig at varsler blir tatt på alvor og raskt får bistand fra myndigheter/politi i slike saker.

Verken mandatet eller NOU:2018 6 omhandler behovet for å beskytte ansatte det varsles om - altså ikke den «omvarslede», men en som er fornærmet. (f.eks varsler en kollega på vegne av en annen som blir utsatt for trakassering). Den som er «fornærmet» i en sak hvor det av andre er varslet om mobbing / trakassering har ikke noe særskilt vern etter varslingsreglene.

Departementet bes vurdere hvordan man kan beskytte fornærmede i slike saker.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Roger H. Heimli
(sign.)

Katrine Hellum-Lilleengen
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.

ArkivReferanse:#75d3397ec7d04bf1ad22685f45433e2a2018001374#ACOS.WEBSAK#