



Arbeidstilsynet

VÅR DATO  
23.03.2006  
DERES DATO

VÅR REFERANSE  
2005/8452 274 23382/2006  
DERES REFERANSE

1 av 13

VÅR SAKSBEHANDLER  
Marie Indahl tlf 93 46 02 61

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200501903	Dok.nr.: 80
Arkivkode: 840.11	Dato: 24.3.06
Avd.: AMS	Saksbeh.:
Til:	

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

## Høringsuttalelse - forslag til nye regler om ansattes yringsfrihet/varsling

Det vises til departementets brev av 23. desember 2005 vedrørende forslag til nye regler om ansattes yringsfrihet/varsling med vedlegget arbeidsgrupperapporten "Ansattes yringsfrihet". Dette utgjør Arbeidstilsynets høringsuttalelse.

### Sammendrag

*Viktige signaler i forslaget til nye regler §§ 2-4, 2-5 og 2-6*

Lovforslaget vil, slik Arbeidstilsynet ser det, gi viktige signaler om betydningen av demokrati og en åpen kommunikasjonskultur på arbeidsplassene, men vi er usikre på om lovens intensjon om bedre yringsklima gjennom et lovfestet forbud mot gjengjeldelser vil medføre at arbeidstakere bidrar med å si ifra om mangler og avvik både når det gjelder arbeidsmiljø og andre forhold.

*Interne kommunikasjonskanaler og tilgang til varsling i det offentlige rom jf ny § 2-5*

Vi slutter oss til at varsling ideelt først bør skje internt i virksomheten hvor arbeidsgiver har anledning til å avklare det kritikkverdige forholdet. Da arbeidsgiver erfaringsmessig dels kan være den som er årsak til kritikkverdig handling, dels kan ønske å holde det kritikkverdige forholdet skjult, er det avgjørende at den som vil varsle, også har legal adgang til å varsle i "det offentlige rom".

*Betinget lovbeskyttelse i forslaget til vern mot gjengjeldelser § 2-6*

Lovforslaget gir, slik Arbeidstilsynet ser det, en betinget lovbeskyttelse for den enkelte til å varsle om kritikkverdige forhold. Arbeidstaker skal bare kunne si i fra om kritikkverdige forhold og påberope seg status som varsler dersom spesielle forhold er oppfylt og arbeidstaker har gått frem på "riktig måte" jf ny § 2-5.

*Arbeidstilsynets tiltenkte veilederplikt i forhold til §§ 2-4, 2-5 og 2-6*

Det ligger ingen endring i lovforslaget som i praksis vil innebære at arbeidstakere i varslingssituasjoner får den hjelp og støtte de behøver. Arbeidstilsynet ser behovet for vurderingsstøtte ut over den generelle veiledningsplikten vi skal oppfylle. Slik vi ser det vil en slik vurderingsstøtte ligge utenfor den rolle Arbeidstilsynet er tiltenkt. Arbeidstilsynet er av den oppfatning at sakens innhold bør være styrende for hvilken offentlig instans (unntaksvis media) arbeidstaker bør oppsøke med informasjon om kritikkverdige forhold.

Arbeidstilsynet kan bistå med generell veiledning i forhold til om rutiner for varsling er til stede. Vi har imidlertid ingen kompetanse i å vurdere kritikkverdige forhold utenfor arbeidsmiljøloven, eksempelvis om det foregår korrupsjon i en virksomhet

POSTADRESSE

Statens Hus  
7468 Trondheim  
Norge

ORGANISASJONSNR

974761211  
BESØKSADRESSE  
Prinsens gate 1, 6.etg.

TELEFON

73 19 97 00

TELEFAKS

73 19 97 01

E-POST

direktoratet@arbeidstilsynet.dep.no

INTERNETT

www.arbeidstilsynet.no



Arbeidstilsynet forventer at vi gjennom utøvelse av vår generelle veiledningsplikt blir kjent med flere kritikkverdige forhold som ligger utenfor vårt myndighetsområde. I forbindelse med lovforslaget er det ikke avklart hvordan Arbeidstilsynet skal behandle informasjon som vi ikke har myndighet til å håndtere. Etter Arbeidstilsynets vurdering bør spørsmålet utredes nærmere.

*Behovsprøving av rutiner for varsling jf § 3-6*

Av konkrete endringsforslag til lovt teksten vil vi trekke frem at vi mener det er uheldig at plikten til å utarbeide retningslinjer for varsling er basert på en behovsvurdering. For å unngå uklarheter mener vi dette bør inngå som en obligatorisk del av en virksomhets HMS-system.



## **Innholdsfortegnelse**

Sammendrag.....	1
Innholdsfortegnelse .....	3
1. Innledning .....	4
1.1 Arbeidstilsynets erfaringer .....	4
1.2 Arbeidstilsynets hørings svar .....	4
2. Generelle betraktninger om Arbeidstilsynets rolle .....	5
2.1 Arbeidstilsynets veilederrolle.....	5
2.1.1 Arbeidstilsynets tiltenkte veilederrolle før arbeidstaker har ytret seg/varslet.....	5
2.1.2 Arbeidstilsynets tiltenkte veilederrolle etter mistanke om gjengjeldelse.....	6
2.2 Vurderingsstøtte ut over Arbeidstilsynets generelle veilederrolle .....	7
2.3 Behov for grundig evaluering av bestemmelsene .....	7
3. Merknader til de enkelte bestemmelsene .....	9
3.1 Til § 2-4 Arbeidstakers yringsfrihet annet ledd .....	9
3.2 Til § 2-5 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten.....	9
3.2.1. Begrepet ”varsling” .....	9
3.2.2. Begrepet ”offentlig varsling” .....	9
3.2.3 Begrepene ”intern varsling” og ”ekstern varsling” .....	10
3.3 Til § 2-6 Vern mot gjengjeldelse for ytringer .....	10
3.4 Til § 3-6 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling .....	10
3.4.1 Begrepene ”retningslinjer” og ”andre tiltak” .....	10
3.4.2 Behovsprøving av rutiner for varsling .....	11
3.4.3 Bestemmelsens plassering i loven.....	11
3.4.4 Forholdet til § 2-3 annet ledd .....	11
3.5 Til forvaltningslovens § 13g .....	12
3.6 Diverse merknader jf kapittel 18. Tilsyn med loven.....	12
3.6.1 Arbeidstilsynets påleggskompetanse .....	12
3.6.2 Anonymitet.....	12



## 1. Innledning

### 1.1 Arbeidstilsynets erfaringer

Det vises innledningsvis til direktoratets brev av 19. august 2005, som er direktoratets innspill til departementets utredning om ansattes yringsfrihet. Innspillet redegjør for Arbeidstilsynets rolle og arbeid med varsling og ansattes yringsfrihet for øvrig, og består av uttalelser fra Arbeidstilsynets regioner samt direktoratets erfaring med behandling av mobbe- og trakasseringssaker. Direktoratet framhevet i dette innspillet at gjengjeldelse overfor ansatte som bruker sin yringsfrihet i den utvidede definisjonen ”tørre å ta opp ting på jobben”, er utbredt ifølge våre inspektører. Hovedtrekkene i innspillet var som følger:

- Arbeidstilsynet fører få spesielle tilsyn med slike saker i året, men vi vet at det er flere slike saker som etaten ikke involveres i. Ut over registrering av tilsyn der hovedfokus har vært psykososiale forhold (inkludert mobbing og trakassering) har vi ingen tallfesting av saker hvor ansatte har ytret seg og opplevd å få problemer i etterkant.
- Arbeidstakere som kontakter oss i slike saker ønsker ofte beskyttelse og anonymitet, og at vi skal ta over saken og løse problemene som de opplever.
- Forholdene er som regel fastlåste i harde personkonflikter eller ”løst” ved at den ansatte er sykemeldt eller har avsluttet arbeidsforholdet når vi får saken. Arbeidstilsynet kan i praksis da gi varsleren råd om hvordan hun/han kan forholde seg videre og om hvilke muligheter Arbeidstilsynet har – og ikke har for å hjelpe i saken.
- Gjengjeldelsessaker som har utløst konflikter/mobbing og trakassering er tids- og ressurskrevende. For å beskytte arbeidstakeren og yte veiledning overfor virksomheten med løsningsverktøy for konflikthåndtering slik at den på sikt kan forebygge lignende konflikter, krever også bred erfaringskompetanse.
- Arbeidstakere som kontakter oss kommer ofte sent i forløpet av gjengjeldelsessaker. Flere har allerede prøvd å kontakte verneombud og tillitsvalgte uten å lykkes å få hjelp via disse kanalene. Arbeidstilsynet har også inntrykk av at verneombud og tillitsvalgte kan være spesielt utsatt for gjengjeldelse.

I etterkant av innspillene til departementet har Arbeidstilsynet Oslo gjennomført en spørreundersøkelse blant hovedverneombud i samtlige etater, bydeler og kommunalt eide selskaper i Oslo der 49 av 55 hovedverneombud deltok i undersøkelsen. Undersøkelsen viser at halvparten av hovedverneombudene som svarte opplever å bli trakassert av sjefen når de prøver å ta opp vanskelige saker på arbeidsplassen.

### 1.2 Arbeidstilsynets høringsvar

Arbeidstilsynet er av den oppfatning at lovforslaget gir viktige signaler om at arbeidstakere som ønsker å ytre seg om forhold på arbeidsplassen, - også om kritikkverdige forhold, skal ha anledning til å ytre seg. Vi slutter oss til at varsling ideelt først bør skje internt i virksomheten hvor arbeidsgiver har anledning til å rydde opp. Da arbeidsgiver erfaringsmessig dels kan være den som er årsak til kritikkverdig handling, dels kan ønske å holde det kritikkverdige forholdet skjult, er det avgjørende at den som vil varsle, også har legal adgang til å varsle i ”det offentlige rom”. Alle arbeidstakere skal kunne varsle uten å risikere at arbeidsgiver sanksjonere ytringene ved å gjengjelde disse ved oppsigelse, trakassering eller annen utilbørlig atferd. Vi ser at de



prinsipper som ligger til grunn for lovforslaget bygger på viktige målsetninger om en åpen kommunikasjonskultur på arbeidsplassene der arbeidstakere bidrar med å si ifra om mangler og avvik både når det gjelder arbeidsmiljø og andre forhold. Trygge arbeidstakere som sier ifra er i tråd med våre retningslinjer for systematisk HMS-arbeid og en forutsetning for et godt fungerende arbeidsmiljø der sikkerhet vektlegges. Slik vi ser det kan disse signalene gi ledere og arbeidsgivere kunnskap om hva som forebygger en organisasjonskultur preget av utrygge arbeidstakere som ikke tør å melde ifra.

Når vi likevel i vårt høringsvar stiller oss kritiske til om forslagene til lovregulering er tilstrekkelige henger dette sammen med vårt kjennskap til at norske arbeidstakere er redde for å si ifra om kritikkverdige forhold og at arbeidstakere blir trakassert på grunn av ytringer som arbeidsgivere ikke håndterer. Etter Arbeidstilsynets vurdering kan fokus på arbeidstakers framgangsmåte kunne flytte fokus fra sakens innhold og over til den enkelte arbeidstaker som i **god tro** sa ifra om kritikkverdige forhold. Arbeidstilsynet er bekymret for at begreper som ”forsvarlig framgangsmåte” og ”forsvarlig grunnlag” kan bidra til at arbeidstaker urettmessig mistenkeliggjøres og sanksjoneres til tross for at vedkommende ytret seg i den beste mening.

Lovforslaget gir, slik Arbeidstilsynet ser det, **en betinget lovbeskyttelse** for den enkelte til å varsle om kritikkverdige forhold. Ifølge lovforslaget skal arbeidstakere kunne si i fra om kritikkverdige forhold og påberope seg status som varsler dersom spesielle forhold er oppfylt og vedkommende har gått frem på ”riktig måte”. Når det gjelder lovteksten er det også andre uttrykk og juridiske begreper som det kan være vanskelig for den enkelte å forstå. Dette kan resultere i at vi oppnår det motsatte av hva som er lovens intensjon ved at færre arbeidstakere sier ifra om kritikkverdige forhold.

Med bakgrunn i at vi ikke vet nok om kommunikasjonsbetingelser i dagens arbeidsliv og hvilke kompliserte prosesser og konflikter varsling kan utløse, avgir vi følgende generelle betraktninger og merknader til lovteksten.

## **2. Generelle betraktninger om Arbeidstilsynets rolle**

### **2.1 Arbeidstilsynets veilederrolle**

Veiledning og tilsyn er virkemidler som Arbeidstilsynet har for å påvirke at virksomheter arbeider for et godt og inkluderende arbeidsmiljø. Ifølge arbeidsgrupperapporten vil Arbeidstilsynet få en generell veilederplikt overfor arbeidstakere i en varslersituasjon både forut for og i etterkant av ytringer.

Etter Arbeidstilsynets vurdering er vår tiltenkte rolle etter lovforslaget i tråd med vårt mandat i saker som omhandler arbeidsmiljøet. Når det gjelder andre eksempler på kritikkverdige forhold som oppgis i arbeidsrapporten så som innsidehandel eller annen økonomisk kriminalitet, fare for pasienters liv og helse, forurensende utslipp til miljøet, miljøskadelige produkter og illojalitet overfor kontraktspartnere som ikke direkte har noen forbindelse til arbeidsmiljøbestemmelser, er Arbeidstilsynet av den klare oppfatning at en veilederrolle i saksforhold som ligger utenfor arbeidsmiljøloven ikke omfattes av vårt mandat.

#### **2.1.1 Arbeidstilsynets tiltenkte veilederrolle før arbeidstaker har ytret seg/varslet**

Arbeidstilsynet kan bistå med generell veiledning i forhold til om retningslinjer som angir rutiner for varsling er til stede. Vi har imidlertid ingen spesialkompetanse i å vurdere om andre kritikkverdige forhold utenfor



arbeidsmiljøloven, eksempelvis om det foregår korrupsjon i en virksomhet. I generelle veiledninger vil vurderinger av sakens faktum alltid inngå. Dette forhold satt i sammenheng med at varsling ofte baserer seg på mistanke innebærer at det ikke alltid vil være mulig å kun gi en generell veiledning uten å komme inn på forhold i saken. I arbeidsgruppens rapport om drøfting av tiltak og et eget organ for varslere, sier arbeidsrapporten selv, at det omtalte organet kan bli oppfattet som en godkjenningssinstans:

”Det problematiske ved konkret rådgivning og veiledning relatert til enkeltsaker vil gjøre seg gjeldende også i relasjon til et eget organ: Organet vil i praksis kunne utvikle seg til en ”godkjenningssinstans” for om en ytring er tilrådelig og i tråd med § 2-4/§ 2-5 eller ikke.” (s. 138 i arbeidsgrupperapporten).

Poenget her er at når arbeidstakere søker hjelp hos oss har de ofte så store problemer at de ikke bare ønsker veiledning, men til og med godkjenninger. Arbeidstilsynet ser det derfor som en særskilt utfordring å skulle veilede i saker som ligger utenfor vårt mandat siden våre inspektører i verste fall kan bli oppfattet som et ”godkjenningsorgan”.

Basert på den knappe erfaring Arbeidstilsynet har med arbeidstakere i en varslersituasjon, antar vi at Arbeidstilsynets tiltenkte oppgave, - generell veiledning, vil være av marginal betydning som hjelp for arbeidstakere som varslers om svært alvorlige forhold. Det ligger derfor ingen endring i lovforslaget som i praksis vil innebære at arbeidstakere i slike saker får den hjelp og støtte som de behøver. Arbeidstakere som oppdager kritikkverdige forhold av allmenn interesse vil med all sannsynlighet trenge mer enn generell veiledning om lovens bokstav. Vi ser behovet for vurderingsstøtte ut over Arbeidstilsynets generell veiledningsplikt som innbefatter vurderinger av det gjeldende saksforholdet, organisatoriske forhold og arbeidstakers stilling/status og om det er tilrådelig å utsette seg for de konsekvenser en varslersituasjon kan medføre. En slik vurderingsstøtte vil ligge utenfor den rolle Arbeidstilsynet er tiltenkt.

Arbeidstilsynet er av den oppfatning at sakens innhold bør være styrende for hvilken offentlig instans (unntaksvis media) arbeidstaker bør oppsøke med informasjon om kritikkverdige forhold. Mistanke om korrupsjon håndteres hos Økokrim, likeså vil feilbehandlinger på sykehus håndteres av Helsetilsynet. Når de kritikkverdige forholdene omfatter arbeidsmiljøforhold er Arbeidstilsynet den rette offentlige instans. At saksforhold kommer til bemyndiget instans som har kompetanse til å løse saken, kan slik Arbeidstilsynet ser det, bidra til at vi unngår at arbeidstaker utsettes for urettmessig behandling. Arbeidstaker er etter Arbeidstilsynets vurdering å betrakte som videreformidler av informasjon.

Videre må en forvente at Arbeidstilsynet, som veileder (jamfør vår generelle veiledningsplikt) blir kjent med flere kritikkverdige forhold som ligger utenfor vårt myndighetsområde. I forbindelse med lovforslaget er det ikke avklart hvordan Arbeidstilsynet skal behandle informasjon som vi ikke har myndighet til å håndtere (og der for eksempel varsleren av ulike årsaker velger å ikke gå videre med saken).

### **2.1.2 Arbeidstilsynets tiltenkte veilederrolle etter mistanke om gjengjeldelse**

Som nevnt har Arbeidstilsynet veiledningsplikt etter at varslingen har skjedd. I tillegg har vi påleggsmyndighet etter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 4-3, som kan brukes i de tilfeller gjengjeldelse tar form som trakassering og annen utilbørlig opptreden. I de tilfeller gjengjeldelsene ikke omfattes av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 4-3 har vi ingen påleggsmyndighet. Med bakgrunn i varslersakenes kompleksitet og de mulige mekanismer som kan igangsette harde personkonflikter etter ytringer/varsling, anser Arbeidstilsynet det som svært bekymringsfullt at noen arbeidstakere som varslers risikerer å ikke få



hjelp ut over generell veiledning da gjengjeldelsen faller utenfor § 4-3. Dette er ekstra bekymringsfullt da vi vet at arbeidstakere som varsler kan utsette seg for store problemer i ettertid og dermed har stort behov for hjelp fra en offentlig myndighet ut over generell veiledning.

## **2.2 Vurderingsstøtte ut over Arbeidstilsynets generelle veilederrolle**

Å legge til rette for gode kommunikasjonsbetingelser og et trygt arbeidsmiljø preget av åpenhet, dialog og tillit bør slik Arbeidstilsynet ser det fremmes uansett varslersituasjon eller ikke. Arbeidsplasser med åpenhet og gode kommunikasjonsbetingelser kan i seg selv forebygge varslersituasjoner og gjengjeldelser mot arbeidstakere.

Etter Arbeidstilsynets erfaring varierer det imidlertid hvordan kommunikasjonskanaler fungerer. Arbeidstilsynet etterlyser omtale av og tilgang på vurderingsstøtte ut over den generelle veiledningen vi skal gi for både arbeidstaker og arbeidsgiver for å forebygge uenigheter og eventuell gjengjeldelse som er oppstått på grunn av en uklar lovbestemmelse.

Eksempelvis er Arbeidstilsynet av den oppfatning at å bedømme hva som er av ”allmenn interesse” og å avgjøre hvilke kanaler som omfattes av benevnelsen ”det offentlige” krever at arbeidsgivere og arbeidstakere er omforent om hva som ligger i dette. Det finnes ingen sikkerhetsventiler i lovforslaget som sikrer at arbeidstaker er vernet mot gjengjeldelse ved feilbedømming av slike spørsmål. Hva om forholdet ikke har allmenn interesse og arbeidstaker allerede har kontaktet media? Kan vernet mot gjengjeldelser reduseres i slike tilfeller?

Vurderingsstøtte er slik Arbeidstilsynet ser det særdeles viktig med bakgrunn i at en særregulering av offentlig varsling kan oppfattes av den enkelte som at det oppfordres til varsling til media. Varsling til media kan etter Arbeidstilsynets vurdering slå begge veier. Arbeidstilsynet ønsker ikke en situasjon der arbeidstaker og arbeidsmiljøet blir skadelidende lenge etter at offentligheten har blitt kjent med kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Media har ikke plikt til å hjelpe arbeidstakere selv om arbeidstakere ved å gå til media kan oppleve at denne offentlige kanalen er viktig for å bli trodd og beholde troverdighet, integritet og arbeidsforholdet sitt.

Arbeidstakeren kan slik Arbeidstilsynet ser det ha behov for støtte og beskyttelse ved å ta saken ut i media. På den annen side risikerer arbeidstaker omkostninger ved at vedkommende mister kontroll over saksforholdene og sin egen rolle i dette. I et intervju i tidsskriftet ”Forsvarets forum” nr 1/2 06 under tittelen ”En folkefiende” forteller tidligere økonomisjef Per Yngve Monsen i Siemens SBS, som varslert om Siemens fakturering av Forsvaret, om de omkostninger han opplevde da saken kom i media.

## **2.3 Behov for grundig evaluering av bestemmelsene**

Det framgår av arbeidsrapporten at det kan være behov for en evaluering av de nye reglene når loven har vært i kraft i noen år. Ett av formålene med evalueringen er å vurdere hvordan Arbeidstilsynets veiledning og tilsyn fungerer på dette området. Det bør i tillegg legges til rette for en evaluering av hvordan den nye lovbestemmelsen fungerer på sikt for å redusere negative utilsiktede konsekvenser - i det minste på følgende to punkter:

- Vil et lovforbud mot gjengjeldelse alene kunne beskytte alle arbeidstakere mot sanksjoner som trakassering, oppsigelser og lignende?
- I hvilken grad vil rutiner for å varsle forebygge at ingen arbeidstakere utsettes for gjengjeldelser?



Vi etterlyser faglige perspektiver som belyser varsling under ulike organisatoriske og psykososiale forhold på arbeidsplassen. Kommunikasjonsbetingelser kan variere etter hvilke sosiale relasjoner og roller som preger organisasjonen, - om de er formelle eller uformelle, maktforhold, og øvrig organisasjonskultur, arbeidsmiljø og ikke minst hva som karakteriserer en varslersituasjon. Innholdet i det som det varsles om kan også påvirke arbeidsgivers reaksjon på ytringen.

Vi vil framheve at rapportens vurderinger av og forslagene til ”andre tiltak som kan styrke ansattes reelle ytringsfrihet” ikke er i samsvar med hva en varslersituasjon krever når hensikten er

- 1) å forebygge at arbeidstakere som sier i fra blir trakassert av ledere og/eller kollegaer i virksomheten
- 2) å hjelpe arbeidstaker som blir trakassert på grunn av varsling/ytringer

Forskning på norske forhold viser at det ikke er noe entydig svar på om kommunikasjonsbetingelser i dagens arbeidsliv generelt er gode eller dårlige. I de tilfeller der organisasjoner er preget av individualisering av organisatoriske mangler, sanksjoner av arbeidstakere som sier ifra og dermed frykt for å si ifra, er kommunikasjonsbetingelsene innskrenket på en måte som kan innebære risiko for feilhandlinger og helsebelastninger.

Fafo-rapporten ”*Arbeidstakers opplevelser og håndtering av kritikkverdige forhold*” av forskerne Skivenes og Trygstad fra 2005 viser at forholdene på norske arbeidsplasser er bedre enn man kunne forvente ut ifra den offentlige debatt. Forskerne fant at varsling ofte var effektivt og at positive reaksjoner forekom hyppigere enn negative. Dette synes imidlertid å være avhengig av hvilke forhold det ble varslet om. Det viste seg at det var særskilt vanskelig å ta opp saker som omhandlet arbeidsmiljøforhold. Da ble det reagert med gjengjeldelser i større grad enn for andre situasjoner, og varslingen resulterte i mindre grad i endringer når den omhandlet slike situasjoner.

Publikasjonen fra Arbeidsforskningsinstituttet ”*Munnkurv og varsling - En studie av ytringsfrihetens vilkår blant sykepleiere*” (AFI-rapport 2005:2) viser det motsatte, - at så mange som 40 % av sykepleiere har valgt å ikke si ifra om kritikkverdige forhold av frykt for represalier. Resymé fra AFI sin hjemmeside sier følgende:

”En hovedkonklusjon er likevel at intern kritikk oppfattes som farlig i organisasjonen, ikke som en kilde til læring og forbedring. Det ser ut til å være en tendens til at organisasjonsproblemer individualiseres ved at motstanden mot å erkjenne systemkarakteren av enkelthendelser er stor. I tillegg bekreftes sykepleierne i sin frykt for sanksjoner ved at de selv eller kolleger har opplevd negative reaksjoner eller sanksjoner, for eksempel fortielse og trenering, utstøtning fra kollegafelleskapet, å bli ”kalt inn på teppet”, eller mer alvorlige reaksjoner.”

Når tilrettelegging for varsling og vern mot sanksjoner, ifølge rapporten også skal fungere som et virkemiddel mot svært alvorlige lovovertridelser som eksempelvis korrupsjon, kreves det at vernet mot gjengjeldelser fungerer, - også på sikt, siden det i slike saker ofte er sterke interesser involvert. Arbeidstilsynet ser med bakgrunn i dette behov for en evaluering av om lovens intensjon om å gi varslere beskyttelse oppfylles for ansatte i både privat og offentlig sektor.

Den aktuelle saken med tidligere økonomisjef Per Yngve Monsen i Siemens SBS er illustrerende. Til tross for at han sa i fra om økonomisk uetterrettelighet i forhold til Forsvaret internt etter Siemens retningslinjer





for slikt, ønsket verken lokal norsk ledelse eller konsernledelsen å rydde opp i saken, men gikk til gjengjeldelser inkludert oppsigelse overfor Monsen. Monsen har til tross for en økonomisk erstatning, lidd et personlig stort tap og mangler fremdeles nytt arbeid. Han står nå frem i dagspressen og advarer andre ansatte mot å si i fra (Aftenposten 19. mars 2006). Det er grunn til stor bekymring når en tidligere leder, som Monsen, direkte ber folk la være å varsle da de personlige omkostningene for ham ved å varsle ikke synes å stå i forhold til den hjelpen han har fått fra samfunnet for den store nytten samfunnet hadde av varslingen hans.

Til forskningsresultatene vil Arbeidstilsynet bemerke at forskning om varsling er krevende når det gjelder operasjonalisering av begrepet "varsling". I kvantitative undersøkelser, som mange av de norske studiene er, vil spesielt definisjonen av hva forskerne mener skal regnes som "varsling" (hva som går inn i utvalget) være avgjørende for resultatet. Velger forskerne en for "vid" definisjon vil dette resultere i at mange "*ikke farlige ting å si i fra om*" vil bli regnet med til de situasjonene hvor det var potensielt risikofyllt å varsle. Dermed vil antallet i resultatet "*ikke gjengjeldelse etter å ha sagt i fra*" øke og antallet i resultatet "*gjengjeldelse etter å ha sagt i fra*" minke relativt.

### **3. Merknader til de enkelte bestemmelsene**

#### **3.1 Til § 2-4 Arbeidstakers ytringsfrihet annet ledd**

Arbeidstilsynet finner det positivt at bestemmelsen foretar en lovfesting av gjeldende rett etter Grunnlovens § 100 og lojalitetsplikten. Arbeidstilsynet ser imidlertid faren for at de skjønnsmessige termene i bestemmelsen medfører at arbeidstakeren gir lojalitetsplikten et videre omfang enn den skal ha etter lovens intensjon. Eksempelvis kan formuleringen "*unødig risiko for skade på arbeidsgivers saklige og tungtveiende interesser*" medføre at arbeidstakerne ikke sier i fra om forhold som egentlig ligger innenfor ytringsfrihetens grenser fordi de er i tvil om hva som ligger i begrepet "*unødig risiko for skade*".

#### **3.2 Til § 2-5 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten**

##### **3.2.1. Begrepet "varsling"**

Lovforslagets § 2-5 gir særregler i forhold til varsling. Arbeidstilsynet registrerer at begrepet varsling ikke er nærmere definert i lovforslaget. Det fremgår av rapporten at man med varsling har ment "*de situasjoner der arbeidstaker sier fra om kritikkverdige forhold i virksomheten*". Kritikkverdige forhold er definert vidt og omfatter alle handlinger i strid med lov og etiske normer. Det vil derfor i stor grad bero på den enkelte arbeidstakers individuelle vurderinger om ytringen er å betegne som en varsling eller ikke.

Arbeidstilsynet er av den oppfatning at det bør defineres i lovteksten hva som menes med varsling. Dette da det er avgjørende for om arbeidstakeren skal si i fra i henhold til de interne retningslinjene eller ikke, om ytringen er å anse som varsling eller ikke.

##### **3.2.2. Begrepet "offentlig varsling"**

I og med at det er gitt en særbestemmelse om offentlig varsling er Arbeidstilsynet av den oppfatning at det bør konkretiseres i lovteksten hva som ligger i begrepet "offentlig varsling". I følge rapporten menes med offentlig varsling "varsling til media osv". Arbeidstilsynet finner det uklart hvilke varslingssituasjoner som kan likestilles med varsling til media jfr. betegnelsen "osv", og mener at dette bør tydeliggjøres.



Ved å særregulere varsling til media er vi av den oppfatning at varsling til myndigheter som eksempelvis politi og helsetilsyn får en uklar status i forhold til intern varsling og varsling til media. Ved offentlig varsling til media skal det tas hensyn til flere forhold som slik vil fungere som betingelser for vernet i § 2-6.

Som det fremgår av rapporten er adgangen til å si i fra til tilsynsmyndigheter betydelig videre enn ved varsling til media. Arbeidstilsynet mener at det er viktig at arbeidstakerne så tidlig som mulig tar kontakt med oss for veiledning. At varsling til Arbeidstilsynet ikke er å betrakte på linje med varsling til media, med de betingelser som ligger for vern i slike tilfeller, må fremgå av lovteksten.

### **3.2.3 Begrepene ”intern varsling” og ”ekstern varsling”**

I følge rapporten skal begrepet ”varsling” forstås som både ekstern og intern varsling. Arbeidstilsynet er av den oppfatning at uklarhet om innholdet i begrepet intern varsling kan skape unødig usikkerhet og slik vanskeliggjøre både initiativet til og gjennomføringen av varslingen internt. I en del tilfeller kan det, avhengig av hva slags kritikkverdige forhold det handler om, være usikkert om og når de kritikkverdige forholdene bør følges opp internt i formelle eller uformelle kanaler. Med uformelle kanaler mener vi for eksempel der en vanlig ansatt uten lederposisjon eller spesielle tillitsverv, velger å kontakte øverste leder fortrolig under fire øyne, for å fortelle om ulovlige handlinger som utføres i forbindelse med virksomhetens aktiviteter. En formell fremgangsmåte kan være når verneombudet fremmer et alvorlig tilfelle av trakassering der en leder grovt har trakassert en ansatt over lengre tid som sak i arbeidsmiljøutvalget.

Arbeidstilsynet vil påpeke at uklarheter rundt begrepet intern varsling kan avbøtes ved å ha retningslinjer for varsling, som avklarer nevnte forhold knyttet til intern varsling. Vedrørende interne retningslinjer viser vi til kommentarene til § 3-6.

### **3.3 Til § 2-6 Vern mot gjengjeldelse for ytringer**

Arbeidstilsynet er positive til lovforslagets intensjon om vern mot gjengjeldelser. Vi er av den oppfatning at bestemmelsen også vil gi et svært viktig signal om at gjengjeldelser mot arbeidstakere som ytrer seg ikke skal tolereres. På den annen side vil det gjenstå og se om lovens intensjon gjennom forbudet faktisk medfører at arbeidstakere kan ytre seg trygt. Blant annet vil reelle maktforhold og kommunikasjonsbetingelser i den enkelte virksomhet ha avgjørende betydning for om ytringer utløser negative sosial samhandling, trakassering eller annen utilbørlig atferd.

### **3.4 Til § 3-6 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling**

I tilknytning til § 3-6 ønsker Arbeidstilsynet å kommentere forhold som begrepsbruk, generelle krav om rutiner versus behovsvurdering, bestemmelsens plassering i loven og forholdet til arbeidsmiljøloven § 2-3.

#### **3.4.1 Begrepene ”retningslinjer” og ”andre tiltak”**

I følge lovforslaget skal arbeidsgiver ved behov utarbeide ”retningslinjer” for varsling eller sette i verk ”andre tiltak” som legger forholdene til rette for varsling. Slik lovforslaget forstås vil det være opp til den enkelte arbeidsgivers vurdering om det skal utarbeides retningslinjer eller iverksettes andre tiltak. Det fremgår av rapporten at det særlig for virksomheter med få ansatte kan være hensiktsmessig å iverksette andre tiltak i stedet for å utarbeide retningslinjer.



Arbeidstilsynet foreslår at begrepene ”retningslinjer” og ”andre tiltak” erstattes med begrepet ”rutiner”. Dette for å sikre en konsistent begrepsbruk innen HMS-området.

### 3.4.2 Behovsprøving av rutiner for varsling

Det fremgår av lovforslaget at plikten til å utarbeide retningslinjer for varsling oppstår dersom forholdene i virksomheten tilsier det. Etter Arbeidstilsynets vurdering er det uheldig at plikten til å utarbeide retningslinjer er basert på en behovsvurdering. Dette da en varselsituasjon ikke er som andre typer helse-, miljø- og sikkerhetsforhold, som en kan finne ved risikoanalyse og videre treffe tiltak for. Varselsituasjonene er ofte kjent ved at det plutselig og uventet kan avdekkes et forhold i virksomheten med ubehagelig innhold. At noen skulle si ifra om forholdet kan også komme overraskende. I OECD sin publikasjon ”*Whistleblowing to Combat Corruption*” (OECD Publications, 2, 2000) heter det at:

”Varsling er relevant for alle organisasjoner og alle mennesker, ikke bare for de få som er korrupte og kriminelle. Dette fordi enhver virksomhet og organisasjon – privat og offentlig – innebærer risiko for at noe kan gå galt og har risiko for at de uten å få vite det, får korrupte og kriminelle medarbeidere”.

Virkeligheten er altså at enhver virksomhet uventet kan oppleve en varselsituasjon, og enhver virksomhet trenger således beredskap til enhver tid. Arbeidstilsynet er på denne bakgrunn av den oppfatning at plikten til å utarbeide retningslinjer bør gjelde generelt for samtlige virksomheter, og at utarbeidelsen må foretas uten en forutgående behovsvurdering.

Arbeidstilsynet ser at ulike virksomheter kan ha ulike behov hva gjelder kompleksiteten/omfanget av rutiner for varsling. Vi mener dette kan avbøtes ved at den enkelte virksomhet kan vurdere hvor detaljerte rutine skal være. Videre kan det utarbeides minstekrav for hva interne rutiner skal omhandle. Slike minstekrav kan fastsettes i forskrift, gitt med hjemmel i § 3-1 tredje ledd.

Subsidiært er Arbeidstilsynet av den oppfatning at arbeidstakernes rett til medvirkning og medbestemmelse hva gjelder behovet for tiltak og eventuelt tiltak som skal settes i verk, bør fremgå eksplisitt av lovteksten.

### 3.4.3 Bestemmelsens plassering i loven

Arbeidstilsynet er av den oppfatning at utarbeidelse av retningslinjer for varsling bør inngå som en del av det generelle systematiske helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeidet. Arbeidstilsynet foreslår således at plikten til å utarbeide retningslinjer for varsling oppstilles som en del av de kravene som stilles i § 3-1 annet ledd.

### 3.4.4 Forholdet til § 2-3 annet ledd

I arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd er det gitt bestemmelser om fremgangsmåten for hvordan arbeidstakere skal si i fra om ulike kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. For eksempel fremgår det av arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd d) at ”arbeidstaker skal sørge for at arbeidsgiver eller verneombudet blir underrettet så snart arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen”.

Slik Arbeidstilsynet ser det kan det å si i fra om trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen være å betegne som varsling, slik dette er definert i rapporten. Når det varsles om trakassering og diskriminering på arbeidsplassen er det fastsatt i loven hvem man er pliktig å si fra til. Etter vår oppfatning kan det tenkes



tilfeller der det kan oppstå motstrid mellom fremgangsmåten for varsling om trakassering og diskriminering, jfr. § 2-3 annet ledd d) og fremgangsmåten for varsling slik den er fastsatt i eventuelle interne retningslinjer etter lovforslagets § 3-6. Arbeidstilsynet ber om at forholdet mellom disse to bestemmelsene vurderes dersom det ikke er gjort.

### **3.5 Til forvaltningslovens § 13g**

Arbeidstilsynet forslår at det presiseres bedre i lovteksten at den ansatte ikke har plikt til å følge rettsstridig instruks. Det vil si at ansatte har rett til å nekte å adlyde dersom instruks om taushet gis konkret og direkte til en bestemt ansatt.

## **3.6 Diverse merknader jf kapittel 18. Tilsyn med loven**

### **3.6.1 Arbeidstilsynets påleggskompetanse**

Arbeidstilsynet kan ikke se at de foreslåtte endringene i §§ 2-4 til 2-6 er unntatt fra Arbeidstilsynets påleggskompetanse i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd. Slik vi forstår det er det ikke meningen at Arbeidstilsynet skal ha påleggskompetanse når det gjelder forslagets §§ 2-4 til 2-6. Dette må fremgå av § 18-6 første ledd.

### **3.6.2 Anonymitet**

I henhold til arbeidsmiljøloven § 18-2 skal melderens navn holdes hemmelig når Arbeidstilsynet får melding om forhold som er i strid med loven. Vernet for varsler gjelder her altså kun om forhold som faller inn under arbeidsmiljøloven. Varsler har med andre ord ikke et vern i form av anonymitet der det for eksempel varsles om økonomiske misligheter eller mangler ved tjenestetilbud i helsevesenet i strid med helselovgivningen. I noen sammenhenger kan meldinger være grunnløse og arbeidstaker vil kanskje ved nærmere ettertanke ikke forfølge saken. Det vil da være uheldig om arbeidsgiver og offentligheten for øvrig får kjennskap om et varslet forhold som ikke blir fulgt opp. Etter Arbeidstilsynets vurdering bør vi i et slik tilfelle ha adgang til å holde melderens navn hemmelig, uavhengig av om forholdet omfattes av arbeidsmiljøloven eller ikke.

Et annet spørsmål som reises i forbindelse med varslede forhold som ikke faller inn under arbeidsmiljøloven, er om Arbeidstilsynet har en plikt til å melde forholdet videre. Det kan også være forhold arbeidstakere ønsker at vi skal gå videre med, fordi de selv ikke ønsker å påta seg belastningen med å ta opp forholdet. Som nevnt har melder her ikke rett til anonymitet etter arbeidsmiljøloven, men kan likevel ha et behov for det. Varslers behov for anonymitet må imidlertid også veies opp mot den andre parts behov for å kunne imotegå påstander om lovstridige forhold. Etter Arbeidstilsynets vurdering bør spørsmålet utredes nærmere.

I de tilfeller der det meldte forholdet faller inn under arbeidsmiljølovens offentligrettslige regler, har Arbeidstilsynet to alternative fremgangsmåter dersom vi skal ta forholdet opp med arbeidsgiver. Vi kan enten løses fra taushetsplikten, eller melderens navn kan holdes hemmelig ved at vi tar opp saken på generelt grunnlag. I noen tilfeller kan vi i utgangspunktet ikke gå inn i saken dersom vi ikke løses fra taushetsplikten. Dette gjelder blant annet spesielt i enkeltsaker (mobbing, trakassering etc.) der melder er en av partene, små virksomheter og der det er lett å spore hvem som er varsler. Det er ikke alltid like lett for Arbeidstilsynet å



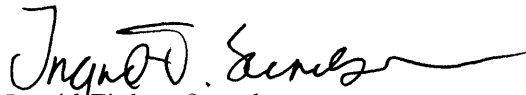
VÅR DATO  
23.03.2006

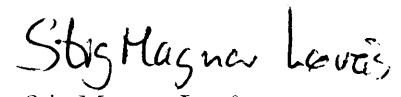
VÅR REFERANSE  
2005/8452 274 23382/2006

13 av 13

kunne vurdere om en arbeidsgiver har mulighet til å spore hvem meldingen kommer fra. I de tilfellene der Arbeidstilsynet går inn på generelt grunnlag, vil det alltid være en fare for at melderens identitet blir avslørt.

Med hilsen Direktoratet for arbeidstilsynet

  
Ingrid Finboe Svendsen  
Direktør

  
Stig Magnar Løvås  
Avdelingsdirektør