



STORTINGET

Innst. 315 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 74 L (2018–2019)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

I proposisjonen fremmes forslag til endringer i arbeidsmiljølovens regler om varsling.

Det er viktig, både for virksomhetene det gjelder og for samfunnet, at arbeidstakere sier ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Proposisjonen følger opp NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern. Det vises til proposisjonens kapittel 2 der det er nærmere redegjort for Varslingsutvalgets sammensetning, mandat og arbeid.

NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern ble sendt på høring 25. april 2018 med høringsfrist 11. september 2018.

Det vises til proposisjonens kapittel 3 der arbeidsmiljølovens regler om varsling er nærmere redegjort for, herunder

- Historikk
- Arbeidsmiljøloven kapittel 2 A
- Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten
- Forbud mot gjengjeldelse ved varsling
- Plikt til å utarbeide rutiner for varsling
- Taushetsplikt ved varsling til offentlige myndigheter

Varsling er i varierende grad regulert i andre land, og det er til dels store forskjeller i reguleringsmåten i de

ulike landene. I Norden har Norge og Sverige generelle lovregler om vern av varslere. OECD, Europarådet og EU har vedtatt anbefalinger om at medlemslandene fastsetter lovregler om vern av varslere. Bakgrunnen er økt kunnskap og oppmerksomhet om betydningen av varsling som instrument for forebygging, avdekking og opphør av lovbrudd, korrupsjon og annen uakseptabel adferd. Det vises til proposisjonens kapittel 4 der utenlandsk rett er nærmere redegjort for, herunder nordisk rett og forslag til EU-direktiv.

Det vises til de ulike kapitlene i proposisjonen der gjeldende rett, Varslingsutvalgets forslag, høringsuttalelsene, samt departementets vurderinger er nærmere gjort greie for.

Når det gjelder merknader til de enkelte bestemmelsene vises det til proposisjonens kapittel 16.

1.2 Forholdet til Grunnloven § 100

1.2.1 Innledning

Ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet som er nedfelt i Grunnloven § 100 og i menneskerettighetene. Ansattes ytringsfrihet er en del av den alminnelige ytringsfriheten. Det vises til proposisjonens kapittel 5 der gjeldende rett, varslingsutvalgets forslag, samt høringsuttalelsene er nærmere beskrevet.

1.2.2 Departementets forslag

Det foreslås ikke å ta inn noen henvisning til Grunnloven § 100 i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A. Det vises til proposisjonens kapittel 5.4 der departementets vurdering av Varslingsutvalgets forslag er nærmere redegjort for.

1.3 Arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse

1.3.1 Innledning

Formålsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 1-1 skal først og fremst gi veiledning ved at den angir retning, gir inspirasjon og gir uttrykk for lovens overordnede visjon og verdisyn. Tolkning av lovens materielle rettslige bestemmelser skal skje i lys av formålet, og bestemmelsen kan derfor etter omstendighetene være avgjørende for tolkningsresultatet.

1.3.2 Departementets forslag

Det foreslås at hensynet til et godt yringsklima tas inn som en del av arbeidsmiljølovens uttrykte formål. Det er viktig å fremheve hvor viktig yringsklimaet i virksomheten er for arbeidsmiljøarbeidet og muligheten til å varsle om kritikkverdige forhold uten fare for gjengjeldelse. En henvisning til et godt yringsklima i formålsbestemmelsen vil være i tråd med de øvrige vernehensyn som fremgår av formålsbestemmelsen i dag.

Det vises til lovforslagets ny § 1-1 første ledd bokstav c.

1.4 Hvem som omfattes av varslingsreglene

1.4.1 Innledning

Arbeidsmiljølovens utgangspunkt er at den regulerer rettsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. For visse persongrupper har lovgiver utvidet lovens anvendelsesområde til å gjelde for andre enn dem som er arbeidstakere i lovens forstand. Fellestrekket for persongruppene som er vernet etter arbeidsmiljøloven § 1-6, er at de i varierende grad er pålagt å utføre arbeid og derigjennom er underlagt andres styring og kontroll. Når disse personene utfører arbeid, skal de ha samme vern som ordinære arbeidstakere. Det er således fastsatt særskilt at arbeidsmiljølovens regler om helse, miljø og sikkerhet gjelder for disse, selv om de ikke er omfattet av lovens alminnelige arbeidstakerbegrep.

1.4.2 Departementets forslag

Det foreslås å utvide varslingsbestemmelsenes virkeområde til også å omfatte visse grupper som ikke er arbeidstakere i lovens forstand. Etter forslaget skal elever, verne- og tjenestepliktige, pasienter, personer under opplæring og deltakere i arbeidsmarkedstiltak være omfattet av varslervernet i arbeidsmiljøloven når de utfører arbeid i virksomhet som omfattes av loven.

Innsatte i kriminalomsorgens anstalter er i en spesiell situasjon sammenlignet med de andre gruppene som omfattes av arbeidsmiljøloven § 1-6, og det foreslås at det gjøres unntak for disse.

Det påpekes at varslingsreglene bare vil gjelde for forhold som avdekkes i relasjon til det arbeidet som utføres.

Det vises til lovforslagets § 1-6 første ledd.

1.5 Begrepet kritikkverdige forhold

1.5.1 Innledning

Varslingsreglene slår fast at arbeidstakere har rett til å varsle om «kritikkverdige forhold» i arbeidsgivers eller innleiers virksomhet, jf. § 2 A-1. Begrepene «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte» er helt sentrale i varslingsreguleringen. Begrepene har vært kritisert for å være vanskelige å forstå, og at ordlyden gir grunnlag for usikkerhet både for potensielle varslere og for virksomhetene.

1.5.2 Departementets forslag

Det foreslås at innholdet i de to grunnbegrepene «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte» lovfestes.

Forslagene innebærer en presisering på tre nivå. For det første defineres «kritikkverdige forhold» i lovteksten ved å vise til de ulike kategoriene normbrudd som ifølge dagens lovforarbeider skal være omfattet av begrepet. For det andre tas det inn en ikke-uttømmende liste med eksempler på ulike typer «kritikkverdige forhold». For det tredje presiseres det at «ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold», ikke regnes som varsling etter kapittel 2 A med mindre forholdet omfattes av bestemmelsens definisjon av kritikkverdige forhold i andre ledd.

Forslaget er ment å videreføre det materielle innholdet i begrepet «kritikkverdige forhold» i arbeidsmiljøloven § 2 A-1 første ledd og er således ikke ment å endre rettstilstanden.

Dette skal gjøre det enklere å forstå hvilke forhold varslingsreglene gjelder for og hvordan man skal gå frem når man varsler. Det foreslås også at varslingsreguleringen avgrenses mot ytringer som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold. Dette anses å være i tråd med gjeldende rett, og vil bidra til å klargjøre at varslingsreglene normalt ikke gjelder for personalkonflikter og uenigheter om gjennomføringen av arbeidsavtalen. Disse grepene vil gi et tydeligere og mer forutsigbart regelverk som både vil styrke varslernes situasjon og gjøre det enklere for virksomhetene å håndtere varsling på en god måte.

Det vises til lovforslagets § 2 A-1 andre og tredje ledd.

1.6 Arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling (forsvarlighetskravet)

1.6.1 Innledning

Etter arbeidsmiljøloven § 2 A-1 andre ledd skal arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling være forsvarlig. Bestemmelsen er en lovfesting av tidligere ulovfestede grenser for ytringsfriheten i varslingssituasjoner. Kravet om forsvarlig fremgangsmåte er ment å balansere hensynet til arbeidstakers ytringsfrihet og de grensene som

følger av den ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Det er behov for at lovteksten gir bedre informasjon om, eller kjøreregler for, hvordan arbeidstaker skal gå frem for å varsle.

1.6.2 Departementets forslag

1.6.2.1 KRAV OM FORSVARLIG FREMGANGSMÅTE

Bruken av begrepet «forsvarlig fremgangsmåte» i lovteksten har vært et særlig kritisert element i varslingsreguleringen. Begrepet er for skjønnsmessig, og har derfor gitt grunnlag for usikkerhet og vanskelige vurderinger for arbeidstakere som vurderer å bruke varslingsretten.

Forslag til ny § 2 A-2 om fremgangsmåten ved varsling vil tydeliggjøre hvem man kan varsle til, og at det ved varsling til media eller offentligheten for øvrig gjelder krav om at arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet, at varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og at arbeidstaker som hovedregel først skal varsle internt.

Det vises til lovforslagets § 2 A-2 første, andre og tredje ledd.

1.6.2.2 VARSLING INTERNT I VIRKSOMHETEN

Det foreslås å videreføre gjeldende bestemmelse om at arbeidstaker alltid kan varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling, jf. § 2 A-1 andre ledd andre punktum. Varslingsplikt kan også være nedfelt i forskrift, instruks, reglement mv.

Det foreslås videre å presisere gjeldende rett om at arbeidstaker alltid kan varsle internt til egen arbeidsgiver eller representant for arbeidsgiver og også at arbeidstaker kan velge å varsle via verneombud eller til-litsvalgt. Det foreslås også å presisere i lovteksten at arbeidstaker kan fremsette et internt varsel via advokat.

1.6.2.3 VARSLING EKSTERNT TIL OFFENTLIG MYNDIGHET

Det foreslås å videreføre gjeldende bestemmelse om at arbeidstaker alltid kan varsle til offentlig tilsynsmyndighet eller andre offentlige myndigheter i § 2 A-1 andre ledd tredje punktum. Det foreslås at det presiseres i bestemmelsen at den regulerer *ekstern* varsling til offentlige myndigheter. Formålet med presiseringen er å tydeliggjøre at bestemmelsen regulerer varsling utenfra til offentlige organer i kraft av deres oppgave med å håndheve, føre tilsyn eller overvåke gjennomføringen av lover og regler. Dersom det varsles internt innen en offentlig myndighet, gjelder regelen om intern varsling slik denne fremgår i lovutkastet § 2 A-2 første ledd.

1.6.2.4 VARSLING EKSTERNT TIL MEDIA ELLER OFFENTLIGHETEN FOR ØVRIG

Innledning

Det foreslås at de sentrale momentene i forsvarlighetskravet ved varsling til media og offentligheten for øvrig presiseres i lovteksten. Det foreslås at det skal fremgå at arbeidstaker kan varsle offentlig dersom arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet, varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse og at arbeidstaker først har varslet internt, med mindre arbeidstaker har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

Det vises til proposisjonens kapittel 9.4.4 der vilkårene, som fremgår av lovutkastet § 2 A-2 tredje ledd bokstav a-c, er nærmere omtalt, herunder:

- Bokstav a: arbeidstaker må være i aktsom god tro om innholdet i varselet
- Bokstav b: kritikkverdig forhold av allmenn interesse
- Bokstav c: varsle internt først med mindre dette fremstår som uhensiktsmessig

1.6.2.5 ARBEIDSGIVERS BEVISBYRDE

Det foreslås å videreføre gjeldende regel i § 2 A-1 tredje ledd om at arbeidsgiver har bevisbyrden for at varslingen har skjedd utenfor rammene for ytringsfriheten. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver må bevise at en varsling eventuelt har skjedd i strid med §§ 2 A-1 og 2 A-2.

1.7 Arbeidsgivers aktivitetsplikt

1.7.1 Innledning

Dagens varslingsregulering har ikke regler som sier noe om hvilke plikter arbeidsgiver har når virksomheten mottar et varsel om kritikkverdige forhold.

Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2 A-3 femte ledd bokstav c viser til at varslingsrutinene skal omtale fremgangsmåten for mottak, behandling og oppfølging av varselet.

1.7.2 Departementets forslag

1.7.2.1 ARBEIDSGIVERS AKTIVITETSPLIKT

Det bør fremkomme uttrykkelig av loven at arbeidsgiver ikke kan forholde seg passiv når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten. Det foreslås derfor å lovfeste et krav om at arbeidsgiver, i «tilstrekkelig» grad, skal ha plikt til å undersøke et fremsatt varsel, og at dette skal gjøres innen rimelig tid. Det vil være klagende både for varsleren og arbeidsgiver å ha kjøreregler om dette.

Det bør imidlertid ikke i lovteksten stilles kvalitative eller kvantitative krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre. Det bør heller ikke lovfestes et obligatorisk krav om å melde tilbake til varsleren.

Det foreslås at aktivitetsplikten skal utløses av at det faktisk er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten. Ordlyden vil både omfatte varsler som er gitt i svar med virksomhetens varslingsrutiner, og varsler som er fremsatt på annen måte.

Det vises til lovforslagets § 2 A-3 første og andre ledd.

1.7.2.2 ARBEIDSGIVERS OMSORGSPLIKT

Det følger allerede av arbeidsmiljøloven at alle arbeidstakere, til enhver tid, skal ha et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, men det er grunn til å ha særlig oppmerksomhet på den sårbare situasjonen en varsler kan være i.

Det foreslås derfor at arbeidsgiver skal ha en særlig plikt til å påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Varsleren skal ha et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, også under en varslingsprosess og at varslerens identitet ikke røpes i større grad enn nødvendig.

Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Arbeidsgiver skal bare ha plikt til å sørge for tiltak for å motvirke gjengjeldelse når det etter en konkret vurdering anses nødvendig.

1.7.2.3 VARSLINGSUTVALGETS FORSLAG OM EGEN ERSTATNINGSREGEL FOR BRUDD PÅ OMSORGSPLIKTEN

Et flertall i Varslingsutvalget foreslår at det blir fastsatt en egen erstatningsregel hvoretter varsleren, ved brudd på omsorgsplikten, skal ha krav på erstatning og oppreisning etter alminnelige regler.

Departementet er enig i at hensynet til varslerens potensielt sårbare situasjon, tilsier at arbeidsgiver bør ha en plikt til særlig å påse at varslerens arbeidsmiljø er fullt forsvarlig også etter at det er fremsatt et varsel, men har motforestillinger mot utvalgsflertallets forslag. Det vises til proposisjonens kapittel 10.4.3 der departementet redegjør nærmere for sine synspunkter. Etter departementets oppfatning er det ikke grunn til å gå videre med den foreslåtte erstatningsregelen i forbindelse med brudd på omsorgsplikten.

1.8 Forbudet mot gjengjeldelse

1.8.1 Innledning

En viktig forutsetning for at arbeidstakere skal varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten er å sikre at de ikke blir møtt med gjengjeldelse. Forbudet mot å møte varsleren med gjengjeldelse er derfor et av grunnelementene i varslingsregelverket.

1.8.2 Departementets forslag

Selve gjengjeldelsesbegrepet i loven gir ikke i seg selv så stor veiledning, og det foreslås derfor å tydeliggjøre hva som ligger i gjengjeldelsesbegrepet ved å definere begrepet og ved å ta inn eksempler fra lovforarbeidene inn i loven. Dette vil bidra til å klargjøre bestemmelsen og gjennom dette også styrke varslervernet. I tillegg vil det gi veiledning for potensielle varslere og til arbeidsgivere som er usikre på grensen for utøvelse av styringsretten i situasjoner der en arbeidstaker har varslet om et kritikkverdige forhold i virksomheten.

Det foreslås derfor å beskrive i lovteksten hva som innholdsmessig ligger i forbudet mot gjengjeldelse. Dette vil blant annet tydeliggjøre at gjengjeldelsesbegrepet, i henhold til gjeldende rett, skal forstås meget vidt.

Det vises til lovforslagets § 2 A-4 andre og fjerde ledd.

1.9 Erstatning og oppreisning ved brudd på gjengjeldelsesforbudet

1.9.1 Erstatning for økonomisk tap

1.9.1.1 INNLEDNING

Arbeidstaker som er blitt utsatt for gjengjeldelse etter varsling kan kreve erstatning for økonomisk tap etter alminnelige erstatningsregler, jf. § 2 A-2 tredje ledd.

Det vises til lovforslagets § 2 A-5 første og andre ledd.

1.9.1.2 DEPARTEMENTETS FORSLAG

Det foreslås at varslere som er blitt møtt med gjengjeldelse skal ha rett til å kreve erstatning for sitt økonomiske tap uten hensyn til arbeidsgivers skyld (objektivt ansvar). Ansvarsgrunnlaget vil dermed bli likt med det som gjelder ved krav om oppreisningserstatning i slike tilfeller.

1.9.2 Erstatning for ikke-økonomisk tap (oppreisning)

1.9.2.1 INNLEDNING

Gjengjeldelse etter varsling kan etter omstendighetene innebære en meget stor belastning, også over tid, for den som har varslet.

En arbeidstaker som er blitt utsatt for gjengjeldelse på grunn av varsling kan kreve oppreisning på objektivt grunnlag, det vil si uten hensyn til skyld hos arbeidsgiver eller innleier, jf. presisering i arbeidsmiljøloven § 2 A-2 tredje ledd første punktum.

1.9.2.2 DEPARTEMENTETS FORSLAG

Dagens regel om krav på oppreisning på objektivt grunnlag bør videreføres.

En presisering i lovteksten om at det ved utmåling av oppreisningserstatning skal tas hensyn til arten og alvorlighetsgraden av gjengjeldelsen vil likevel kunne bidra til å synliggjøre at det skal tas hensyn til hvor alvorlig gjengjeldelsen har vært, og hvor belastende denne har vært for varsleren, når oppreisning skal utmåles.

Det foreslås derfor at det presiseres i lovteksten at det skal tas hensyn til gjengjeldelsens art og alvorlighet ved utmåling av oppreisning etter gjengjeldelse.

1.10 Varslingsrutiner

1.10.1 Departementets forslag

1.10.1.1 INNLEDNING

Det foreslås å gjøre visse endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelse om arbeidsgivers plikt til å utarbeide interne varslingsrutiner, jf. utkastet til ny § 2 A-6. Det er flere arbeidstakere som varslers om kritikkverdige forhold dersom virksomheten har rutiner for varslingsrutiner. Skriftlige varslingsrutiner gjør at varslingsrutiner blir mindre risikofylt og fører til økt forutsigbarhet i selve varslingsprosessen.

Det foreslås også å «snu» rekkefølgen på reglene, slik at det av § 2 A-6 første ledd følger at virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varslingsrutiner. Av paragrafens andre ledd følger det at virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere uansett skal ha slike rutiner.

Det vises til lovforslagets § 2 A-6 første, andre og fjerde ledd.

1.10.1.2 KRAV TIL ARBEIDSGIVERS SAKSBEHANDLING

Det foreslås at det skal stilles krav om at varslingsrutiner skal angi fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslingsrutiner og bør derfor inneholde konkrete krav om saksbehandlingsfrister, frister for iverksettelse av eventuelle tiltak, herunder om tilbakemelding til varsleren.

Formalkravet om at varslingsrutinene skal ha retningslinjer for arbeidsgivers saksbehandling av et varsel bør ses i sammenheng med forslag til regulering av arbeidsgivers aktivitetsplikt etter mottak av et varsel, jf. proposisjonens kapittel 10.

1.10.1.3 EVALUERING AV VIRKSOMHETENS VARSLINGSRUTINER

Varslingsutvalget foreslår at det bør fremkomme uttrykkelig av lovteksten at varslingsrutiner jevnlig skal evalueres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Det er ikke nødvendig eller hensiktsmessig å lovfeste en spesifikk regel om evaluering av rutinene da det blant annet allerede følger av loven at varslingsrutiner skal utarbeides i tilknytning til virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontroll). Det foreslås derfor ikke å lovfeste et krav om jevnlig evaluering av virksomhetens varslingsrutiner.

1.11 Andre tiltak for styrket varslervern

1.11.1 Arbeidstilsynets arbeid med varslingsrutiner

Arbeidstilsynet har en særlig viktig rolle som veileder om varslingsrutiner og arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser.

Det vises til proposisjonens kapittel 14.1 der Arbeidstilsynets arbeid med varslingsrutiner er nærmere redegjort for, herunder

- Arbeidstilsynets svartjeneste
- Veiledningsseminarer om varslingsrutiner mv.
- Nasjonal veileder om varslingsrutiner
- Prosjekt for bedre samhandling mellom myndighetene om varslingsrutiner

Når det gjelder Varslingsutvalgets forslag til opplærings- og kommunikasjonstiltak er dette nærmere redegjort for i proposisjonens kapittel 14.1.5. Her anbefaler blant annet utvalget opplærings- og kompetanseutviklingstiltak rettet mot myndighetene, domstolene, fagforeningene, tillitsvalgte, arbeidsgivere og verneombud som kan bidra til å styrke varslervernet.

Når det gjelder utvalgets forslag om utarbeidelse av nasjonal varslingsveileder, følges dette opp av Arbeidstilsynet, i samarbeid med partene.

1.11.2 Varslingsutvalgets forslag om å opprette et varslingsombud

Utvalget mener det er behov for én eller flere støttepillere eller mekanismer som kan komme inn på et tidlig tidspunkt i en varslingsrutiner og bidra til en god prosess som håndteres på lavest mulig nivå i virksomheten. Det mest hensiktsmessige vil være å opprette et nasjonalt varslingsombud.

1.11.2.1 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Departementet er av den oppfatning at Arbeidstilsynet har bygget opp betydelig kompetanse innen varslingsrutiner, og driver allerede en rekke veiledningsaktiviteter på dette området, både generelt og konkret, blant annet gjennom sitt Samordningsprosjekt.

Opprettelse av et eget Varslingsombud vil kreve vanskelige grenseoppganger mellom organene, og innebære overlappende oppgaver. Både faglige og økonomiske hensyn taler for at det ikke opprettes et Varslingsombud, men at Arbeidstilsynet ivaretar veiledningsbehovet om varslingsrutiner gjennom en videreføring av sin satsing og sine aktiviteter på dette feltet.

1.11.3 Varslingsutvalgets forslag om å opprette en varslingsnemnd

Et flertall i utvalget foreslår å opprette en egen tvistenemnd (varslingsnemnd) for saker om brudd på gjengjeldelsesforbudet ved varslingsrutiner, herunder krav om oppreisning og erstatning i den forbindelse. En tvistenemnd vil få flere saker til behandling enn hva domstolene gjør

i dag og at gjengjeldelsesvernet gjennom dette vil bli mer effektivt. Mindretallet i utvalget mener at tvisteløsning av saker i tilknytning til varsling fortsatt bør være forbeholdt domstolsbehandling.

1.11.3.1 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Departementet er enig i at det vil være hensiktsmessig å etablere et lavterskeltilbud for saker om gjengjeldelse på grunn av varsling. Det vil imidlertid være en bedre løsning å bygge på en eksisterende nemnd fremfor å etablere en egen ny nemnd da man kan nyttiggjøre seg eksisterende organisering, kompetanse og administrasjon, noe som vil være mer ressurseffektivt enn å etablere en helt ny struktur.

En løsning som bygger på en eksisterende nemnd vil ivareta formålet med å etablere et lavterskeltilbud, samtidig som det vil innebære en bedre bruk av faglige og økonomiske ressurser, sammenlignet med å opprette en ny nemnd. Å etablere en nemndsløsning for varslingssaker vil, uansett hvilken organisatorisk tilknytning som velges, betinge endringer i lov og forskrift som krever en særskilt høring.

1.12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innledning

Forslag til endringer i varslingsreglene i arbeidsmiljøloven innebærer i hovedsak en kodifisering, klargjøring og presisering av gjeldende rett, men det er også forslag av mer direkte materiell betydning. Endringene kan gi et bedre grunnlag for å forvalte varslingsordningen som en hensiktsmessig avdekkingsmekanisme for kritikkverdige forhold i norske virksomheter. Forslagene forventes ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for private eller offentlige virksomheter.

Utvidelse av virkeområdet

Det er usikkert i hvilken utstrekning en utvidelse av virkeområdet vil gi flere varsler og eventuelt flere tvister om gjengjeldelse. En lovendring kan tenkes vil gi økt oppmerksomhet og flere saker, med tilhørende sakskostnader. Dette må imidlertid veies opp mot virksomhetens og allmennhetens interesse i at kritikkverdige forhold formidles og opphører, og de besparelser dette vil kunne medføre.

Tydeliggjøring av sentrale begreper

Tydeliggjøring av begrepene «kritikkverdige forhold», «forsvarlig fremgangsmåte» og «gjengjeldelse» vil kunne bidra til større forståelse av lovens innhold blant både arbeidstakere og arbeidsgivere. Dette kan igjen bidra til at flere arbeidstakere varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten, og at varslene håndteres bedre og mer effektivt på lavest mulig nivå.

Arbeidsgivers aktivitets- og omsorgsplikt

At varsler behandles raskt og forsvarlig kan bidra til bedre, og potensielt også mindre kostbare, varslingsprosesser. Rask håndtering av varsler kan i tillegg redusere belastningen for varsleren og bidra til at det på et tidlig tidspunkt ryddes opp i kritikkverdige forhold.

Krav til varslingsrutiner

Forslaget medfører at det stilles krav til at virksomhetene må ha klarere retningslinjer, noe som kan føre til bedre og raskere behandling av varsler og medvirke til at kritikkverdige forhold opphører på et tidligere tidspunkt. Det legges til grunn at forslaget ikke vil innebære noen samlet stor byrde for virksomhetene.

Objektivt erstatningsgrunnlag

Forslaget vil senke terskelen for å nå frem med et slikt erstatningskrav, og således kunne påføre virksomheter som bryter gjengjeldelsesforbudet noe økte kostnader. Det antas likevel at virkningen vil være begrenset da det allerede i dag gjelder et objektivt erstatningsansvar for oppsigelse og avskjed. Innføring av objektivt ansvar vil kunne senke prosessrisikoen noe og dermed føre til at noen flere saker om brudd på gjengjeldelsesforbudet blir fremmet.

2. Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling av lovproposisjonen ble det 14. mai 2019 avholdt høring i saken. Følgende deltok på høringen:

- KS Kommunesektorens organisasjon
- Norsk Rådmannsforum
- Næringslivets Hovedorganisasjon NHO
- Hovedorganisasjonen Virke
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- UNIO
- Akademikerne
- Akademikerforbundet
- Norsk Journalistlag
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Politiets Fellesforbund
- Rettsgruppen for varsling og etikk
- TEKNA – Teknisk-naturvitenskapelig forening
- NITO – Norges Ingeniør- og teknologiorganisasjon

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Eigil Knutsen, Anne Sandum og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og lederen Erlend

Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Tøskedal, viser til Prop. 74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), fremmet av regjeringen Solberg 5. april 2019.

Komiteen viser til at bestemmelser om varsling er behandlet i Stortinget ved flere anledninger. Det vises i den forbindelse til bestemmelser om varsling som trådte i kraft 1. januar 2007 (jf. Ot.prp. nr. 84 (2005–2006)/Innst. O. nr. 6 (2006–2007)). Bestemmelsene var en oppfølging av Stortingets forutsetninger da det i Grunnloven i 2004 ble vedtatt ny § 100 om ytringsfrihet, og da bestemmelsen om vern av varslere i arbeidsmiljøloven § 2-4 ble vedtatt i 2005 (jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005)/Innst. O. nr. 100 (2004–2005)). Det ble i tillegg vedtatt et styrket vern mot gjengjeldelse for den som varsler (daværende § 2-5) og at arbeidsgiver har plikt til å legge til rette for varsling (daværende § 3-6). Tidligere regler om situasjoner der det foreligger varslingsplikt, ble videreført. Eksempler på slike situasjoner er der det foreligger fare for liv eller helse. Tilsvarende har helsepersonell etter egen lovgivning en plikt til å varsle tilsynsmyndigheter når pasienters sikkerhet kan være i fare. Det ble samtidig forutsatt at de nye bestemmelsene skulle evalueres etter at de hadde fått virke en tid, for å vurdere om de hadde den ønskede effekten: å oppmuntre til varsling gjennom å bidra til større klarhet om hva retten til å varsle om kritikkverdige forhold innebærer, samt å bidra til økt rettssikkerhet for personer som benytter seg av retten til å varsle.

Komiteen viser videre til Stortingets behandling 5. april 2016 av Representantforslag 30 S (2015–2016) fra Arbeiderpartiet om behovet for sterkere vern av varslere, jf. Innst. 205 S (2015–2016). Stortinget fattet følgende enstemmige vedtak:

«Stortinget ber regjeringen sette ned en bredt sammensatt ekspertgruppe som skal gå igjennom dagens varslingsregler og komme med forslag til hvordan varslervernet kan styrkes.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvorvidt vilkårene 'forsvarlig varsling' og 'kritikkverdige forhold' skaper en for høy terskel for varsling.»

Komiteen viser til at regjeringen Solberg i 2016 nedsatte varslingsutvalget, som la frem sin utredning 15. mars 2018, NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern.

Prop. 74 L (2018–2019) bygger på varslingsutvalgets utredning.

Komiteen viser videre til Stortingets behandling 6. juni 2017 av Prop. 72 L (2016–2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid), jf. Innst. 303 L (2016–2017). Stortinget vedtok der å samle alle bestem-

melser om varsling på ett sted i arbeidsmiljøloven. Bestemmelsene finnes nå i arbeidsmiljøloven kap. 2-A, §§ 2A-1 til og med 2A-4. Stortinget vedtok videre at reglene skal omfatte både innleide og egne ansatte, og det ble dessuten vedtatt regler om taushetsplikt for offentlige myndigheter, for å beskytte varsleres identitet. Et flertall i Stortinget vedtok at arbeidsgivers plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling gjelder dersom virksomheten sysselsetter minst fem arbeidstakere, mens mindretallet anbefalte en nedre grense på ti. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2017.

Komiteen viser til at samme flertall gjorde ytterligere to vedtak i saken:

«Stortinget ber regjeringa kome tilbake til Stortinget med forslag som sikrar at utsendte arbeidstakarar blir omfatta av varslingsreglane i arbeidsmiljølova.»

«Stortinget ber regjeringa vurdere om det bør setjast ei klar grense for kor lenge eit arbeidsforhold skal kunne vare før utsendte arbeidstakarar vert omfatta av alle reglar i arbeidsmiljølova, og kome tilbake til Stortinget med eventuelle forslag til lovendringar.»

Komiteen viser til Prop. 1 S (2017–2018) for Arbeids- og sosialdepartementet, der regjeringen varsler at det blir igangsatt et utredningsarbeid for å kartlegge om utsendte medarbeidere skal omfattes av regler om varsling, at EØS-retten for tiden ikke åpner for å sette en slik klar grense som vedtatt utredet, men at EU-kommisjonen hadde foreslått en grense på 24 måneder. Komiteen viser til EU/EØS-nytt av 30. januar 2019 der det vises til forslag om nytt direktiv om vern av varslere som er til forhandling i EU-systemet, med mål om å oppnå enighet før valget til EU-parlamentet.

Komiteen viser til at det er tverrpolitisk enighet om at det er viktig, både for virksomhetene det gjelder og for samfunnet, at arbeidstakere sier ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten, samtidig som praksis har vist en lang rekke eksempler på at det er viktig å styrke vernet av varslere i norsk arbeidsliv. I NOU 2018:6 gjennomgås evaluering av varslingsbestemmelsene og norsk og internasjonal forskning om varsling. Varslingsutvalget viser til at rundt halvparten av varslerne mottok positive tilbakemeldinger fra ledelse og kolleger, men at andelen som opplevde at de ble sanksjonert, har økt fra mellom 13 og 18 pst. til 25 pst. i tidsrommet 2008–2016. Av sanksjoner som ble nevnt, var refs, fratagelse av arbeidsoppgaver og utestengelse fra arbeidsfellesskapet. Noen opplevde å bli mobbet, fikk tjenestepåtale eller oppsigelse. Mange opplevde å få karrieremulighetene ødelagt (14 pst.), ble sykemeldt (15 pst.) eller opplevde reaksjonene som så sterke at de sa opp sin stilling (11 pst.). Utvalget viste på den annen side til at det fantes lite kunnskap om konsekvensene for den det varsles om og henviser til FAFO-notat 2018:06, der det oppsummeres:

«Over halvparten av de som ble utpekt som ansvarlige, er enten uenige i at forholdet var kritikkverdige, eller de følte seg urettmessig utpekt. Halvparten svarer at de ikke mottok noen reaksjoner, men blant de øvrige svarer flere at reaksjonene var av alvorlig karakter, herunder oppsigelse, suspensjon og advarsel / rettslig tilrettevisning. De fleste svarer at de fikk støtte fra noen på arbeidsplassen under prosessen, men det er også noen som ikke fikk noen støtte.»

Komiteen viser til proposisjonen, der regjeringen Solberg fremmer følgende forslag:

- Hensynet til et godt yringsklima tas inn i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse.
- Varslingsbestemmelsene utvides til å omfatte elever, verne- og tjenestepliktige, pasienter, personer under opplæring og deltakere i arbeidsmarkedstiltak når de utfører arbeid i virksomhet som omfattes av loven.
- Innholdet i «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte» lovfestes.
- Varsling avgrenses mot ytringer som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold.
- Nye regler om arbeidsgivers plikter – undersøke varselet tilstrekkelig og innen rimelig tid, påse at varsleren har et forsvarlig arbeidsmiljø og om nødvendig, forebygge gjengjeldelse.
- Gjengjeldelsesbegrepet beskrives i lovteksten med vid forståelse.
- Erstatning for økonomisk tap ved gjengjeldelse, basert på objektivt ansvar.
- Beskrivelse av arbeidsgivers saksbehandling ved et varsel tas inn i bestemmelsen om varslingsrutiner.

Komiteen viser videre til at regjeringen har valgt å ikke ta til følge varslingsutvalgets forslag om å opprette et nasjonalt varslingsombud, men har i stedet, av faglige og økonomiske grunner, foreslått at veiledningsbehovet ivaretas gjennom en videreføring av Arbeidstilsynets aktiviteter på feltet. Det samme gjelder varslingsutvalgets forslag om å opprette en egen varslingsnemnd. Regjeringen foreslår i stedet at et slikt lavterskeltilbud legges til den eksisterende Tvisteløsningsnemnda og forutsetter at det igangsettes en egen prosess for nødvendige lovendringer. Komiteen viser også til at varslingsutvalgets forslag om en egen varslingslov for de varslingene som ikke dekkes av arbeidsmiljølovens bestemmelser, heller ikke tas til følge fra regjeringens side.

Komiteen viser til åpen høring i Stortingets arbeids- og sosialkomité 14. mai 2019, der regjeringens forslag til nye varslingsbestemmelser i hovedsak fikk tilslutning, men der det også fremkom betenkeligheter knyttet til noen av forslagene. Noen høringsinstanser ønsker ikke tvisteløsning i nemnd, men mener at dette skal forbeholdes domstolene (KS, Norsk Rådmannsforum, NHO). Andre var kritiske til forslaget om objek-

tivt ansvar for erstatning og oppreisning ved brudd på gjengjeldelsesforbudet (NHO, Virke, Spekter). Noen ønsker at kravet til forsvarlig fremgangsmåte fortsatt skal stå i loven (NHO, Virke, Spekter, NITO). Spekter etterlyser en definisjon av varsling i lovteksten, slik varslingsutvalget foreslo. Unio og Akademikerforbundet påpeker at LO, YS og Unio alle har uttrykt støtte til opprettelse av et uavhengig varslingsombud. Det støttes også av Politiets Fellesforbund, Norsk Redaktørforening og Rettsgruppen for varsling og etikk, mens Akademikerne og NITO støtter at Arbeidstilsynets oppgaver styrkes og utvides, slik også representantene fra arbeidsgiversiden ga uttrykk for. Egen tvistenemnd støttes av Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Rettsgruppen for varsling og etikk. De sistnevnte støtter heller ikke regjeringens forslag om at det kun kan varsles eksternt dersom vedkommende varsler er i god tro om innholdet i varselet. Norsk Journalistlag ønsker at varslerkretsen utvides til å omfatte tillitsvalgte, oppdragstakere og frilansere, og at arbeidsgiver pålegges samme taushetsplikt om varslersens identitet som offentlige myndigheter. Redaktørforeningen ønsket et forbud mot at arbeidsgiver iverksetter tiltak for å avdekke varslersens identitet. De ønsker også, sammen med Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening, en henvisning til Grunnloven § 100 om ytringsfrihet i loven. Redaktørforeningen la vekt på at en egen lov ville understreke det samfunnsmessige perspektivet ved varsling. Tekna etterlyser en merknad i forarbeidene om at en varsling i tråd med ny § 2 A-2 alltid vil være i samsvar med arbeidstakers lojalitetsplikt. NITO ønsker begrensninger i eksternt gransking i varslersaker og etterlyser ivaretagelse av den omvarslede der vedkommende er arbeidstaker. I høringsuttalelsen til varslingsutvalgets utredning viste dessuten LO til hensynet til den «forurettede», der det var en annen enn vedkommende selv som varslert.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener det er god samfunnsverdi i å legge til rette for varsling, og ved å sikre at både varslere og den det varsles om ivaretas gjennom oppfølgingen av et varsel om kritikkverdige forhold.

Flertallet viser til utredning av Oslo Economics, OF-rapport 2017-45, lagt frem for Varslingsutvalget og Arbeids- og sosialdepartementet høsten 2017, som konkluderer med at faktisk kritikkverdige forhold som tas til følge, gir direkte nytte ved at det avdekkes og forbedres. I utredningen kommer det frem at det i Norge varsles om mellom 50 000 og 160 000 opplevde kritikkverdige forhold hvert år, og at om lag 18 000 og 60 000 tas til følge. Flere varslere om kritikkverdige forhold tas ikke til følge fordi det antas å ikke være i arbeidsgivers interesse å rette opp i alle forhold, men også fordi en del av det det varsles om ikke er faktiske kritikkverdige forhold.

Flertallet viser videre til rapport fra FAFO 2017:3 som tyder på at det er flere utfordringer knyttet til dagens varslingspraksis, blant annet at:

- Halvparten av alle arbeidstakere som opplever kritikkverdige forhold, velger å ikke varsle.
- Under halvparten av alle varsler tas til følge.
- Én av fire arbeidstakere som varsler, får bare negative, eller overveiende negative reaksjoner.
- Flere arbeidsgivere oppgir at varslingsaker som ikke håndteres på et lavt nivå, kan bety høye prosesskostnader.
- Varsler som ikke viser seg å være faktiske kritikkverdige forhold, kan koste ressurser for arbeidsgiver og kan være (urettmessig) belastende for den det varsles om.

Selv om nytten av varsling kan konkluderes med å overstige kostnaden for samfunnet som helhet, kan enkeltaktører tape på varsling. For eksempel der varsleren kun oppnår en liten fordel av det varselet medfører, og at arbeidsgiver potensielt kan påføre betydelige psykiske og økonomiske kostnader. Det gjør at mange arbeidstakere velger å ikke varsle.

Flertallet er opptatt av å finne frem til et varslingsystem og rammer som løfter verdien av og legger til rette for at flere skal varsle, samtidig som en ivaretar både varsler og den det varsles om. Varsler om kritikkverdige forhold må videre følges opp på en god måte.

Flertallet mener de fremlagte forslagene fra regjeringen ivaretar disse hensynene.

Flertallet vil trekke frem at varslingsbestemmelsernes virkeområde foreslås utvidet til å omfatte flere, som ikke er arbeidstakere i lovens forstand. Videre at det foreslås å lovfeste innholdet i begrepene «kritikkverdige forhold», «forsvarlig fremgangsmåte» og «gjengjeldelse», som alle er sentrale begreper i varslingsregelverket. Det fremlegges forslag til regler om arbeidsgivers plikter etter å ha mottatt et varsel, der det blant annet heter at arbeidsgiver skal sørge for at varselet blir undersøkt innen rimelig tid, og påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Flertallet viser videre til at det også foreslås å innføre et objektivt erstatningsansvar for økonomisk tap etter gjengjeldelse, samt et krav i gjeldende bestemmelse om varslingsrutiner om at de skal beskrive arbeidsgivers saksbehandling av et varsel.

Gjengjeldelse mot varsler er i dag forbudt. Loven gir imidlertid ingen tydelig veiledning på hva som ligger i begrepet gjengjeldelse. Flertallet stiller seg derfor bak regjeringens forslag om å beskrive i lovteksten hva som ligger i forbudet. Det vil blant annet tydeliggjøre at gjengjeldelsesbegrepet, i henhold til gjeldende rett, skal forstås meget vidt.

Det foreslås videre at varslere som er blitt møtt med gjengjeldelse skal ha rett til å kreve erstatning for sitt

økonomiske tap uten hensyn til arbeidsgivers skyld (objektivt ansvar). Ansvarsgrunnlaget vil dermed bli likt med det som gjelder ved krav om oppreisningserstatning i slike tilfeller.

Varslingsutvalgets flertall foreslår å opprette en egen varslingsnemnd for saker om brudd på gjengjeldelsesforbudet ved varsling. Bakgrunnen for forslaget er at utvalgsflertallet mente det er behov for en raskere, rimeligere og mer effektiv mekanisme enn hva domstolene representerer i disse sakene.

Flertallet støtter intensjonen i forslaget til utvalgets flertall om å etablere en egen varslingsnemnd, og mener det er klart hensiktsmessig å etablere et lavtersktilbud for saker om gjengjeldelse på grunn av varsling.

Flertallet mener imidlertid det er en bedre løsning å bygge på en eksisterende nemnd istedenfor å etablere en ny, fordi en da kan nyttiggjøre seg eksisterende kompetanse og administrasjon, som vil være mer ressurseffektivt.

Flertallet har merket seg innspill på behov for å tydeliggjøre hva som ligger i begrepet «forsvarlig varsling». Flertallet legger til grunn at varsling i tråd med ny § 2 A-2, alltid vil være i samsvar med arbeidstakers lojalitetsplikt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker viktigheten av den norske arbeidslivsmodellen som grunnlaget for et trygt og velorganisert arbeidsliv. De fleste arbeidstakere opplever å ha en meningsfull arbeidshverdag med arbeidsgivere som gir rom for selvstendighet og utvikling. Trepartssamarbeidet mellom myndigheter, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner har vært avgjørende for å sikre arbeidstakernes rettigheter og håndtere økende krav til omstilling. Selv om de fleste har en velorganisert arbeidshverdag, er den norske arbeidslivsmodellen under press på mange måter. De store endringene i arbeidslivet både i Norge og internasjonalt kan medføre økte forskjeller og mer utrygghet. Andelen fagorganiserte har falt til under 50 pst. For mange arbeidstakere møter useriøsitet, sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet. Viktige vernelover og regler svekkes under dagens regjering, og trepartssamarbeidet undergraves. Disse medlemmer vil advare mot en samfunnsutvikling der markedskrefte styres og hver enkelt blir stående alene. Den norske arbeidslivsmodellen må sikres også i fremtiden.

Disse medlemmer viser til Stortingets behandling av Representantforslag 30 S (2015–2016) fra Arbeiderpartiet om behovet for et sterkere vern av varslere, jf. Innst. 205 S (2015–2016). Stortinget vedtok enstemmig at det skulle nedsettes et offentlig utvalg for å gjennomgå og styrke vernet av varslere, med utgangspunkt i at

varsling er en demokratisk rettighet, samtidig som det har en selvstendig samfunnsmessig verdi at kritikkverdige forhold blir avdekket. Som varslingsutvalget påpeker i sin utredning (NOU 2018:6), vil det ofte være arbeidstakere som har kunnskap om slike kritikkverdige forhold.

Disse medlemmer støtter i hovedsak de forslag som regjeringen fremmer i proposisjonen, men mener at det er viktige forhold knyttet til varslervernet som fortsatt ikke er godt nok ivaretatt. Disse medlemmer mener at et helhetlig vern av varslere bør følge tre hovedspor.

For det første, arbeidstakernes rettigheter må styrkes, slik at den enkelte ikke opplever å bli stående alene. Derfor er det viktig at myndighetene fører en politikk som oppmuntrer til en økt organisasjonsgrad, både blant arbeidsgivere og arbeidstakere. FAFO har blant annet påvist at det er enklere å varsle på arbeidsplasser med aktive tillitsvalgte. Retten til anonym varsling bør dessuten understrekes tydeligere i lovverket, herunder tydeliggjøres i loven som et forbud mot at arbeidsgivere igangsetter intern gransking for å avdekke identiteten til den som har valgt å varsle anonymt. Videre bør kildevernet i media styrkes, ved at det innføres kildevern etter den svenske modellen, med forbud mot at media oppgir sine kilder til andre. Det vises i den forbindelse til forslag til endringer i reglene om kildevern i straffeprosessloven og tvisteloven, som har vært på høring med høringsfrist 1. februar 2019. Varslingsutvalget har i tillegg til endringer i arbeidsmiljøloven foreslått å lage en egen varslingslov som dekker varslinger fra andre enn arbeidstakere. Regjeringen foreslår å utvide kretsen av dem som regnes som arbeidstakere, men det fanger ikke opp andre mulige varslere blant publikum, forbrukere, pasienter, klienter osv. Disse medlemmer støtter derfor utvalgets forslag om at det utarbeides en egen varslingslov.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet støtter regjeringens forslag om behovet for et lavterskeltilbud for å håndtere konflikter som måtte oppstå i tilknytning til varslersaker, og at denne oppgaven i første omgang legges til den eksisterende Tvisteløsningsnemnda. Disse medlemmer ber regjeringen evaluere erfaringene med å bruke eksisterende nemnd og komme tilbake til Stortinget på et senere tidspunkt, med en vurdering av om det likevel er behov for å opprette en særskilt nemnd, bare for varslingssaker.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til Stortingets vedtak ved behandlingen av Prop. 72 L (2016–2017), jf. Innst. 303 L (2016–2017), Lovvedtak 93 (2016–2017,) om at innleide

arbeidstakere også skal omfattes av arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling, men mener det er et behov for presisering i lov eller forskrift at begrepet «virksomhet» i arbeidsmiljøloven § 2A-1 omfatter alle ledd i en kontraktkjede.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i oppfølgingen av anmodningsvedtak nr. 437 (2017–2018) om økt organisasjonsgrad blant arbeidstakere og arbeidsgivere, vurdere hvordan tiltakene også kan fungere som viktige virkemidler for styrket vern av varslere, og derved også i en bedre tilrettelegging for at flere benytter retten til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.»

«Stortinget ber regjeringen legge frem lovforslag som sikrer muligheten til anonym varsling, samtidig som retten til åpen og/eller fortrolig varsling uten gjengjeldelse tydelig fremgår.»

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med endringer i reglene om kildevern i straffeprosessloven og tvisteloven fremme forslag til kildevern etter modell av det svenske regelverket, med forbud mot å oppgi kilder.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en egen varslerslov, i tillegg til endringene i varslingsreglene i arbeidsmiljøloven.»

«Stortinget ber regjeringen presisere gjennom lov eller forskrift at innleides rett til å varsle etter arbeidsmiljøloven § 2A-1 skal omfatte alle ledd i en kontraktkjede.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen evaluere erfaringene med å etablere et lavterskeltilbud for konfliktløsning lagt til eksisterende Tvisteløsningsnemnd og komme tilbake til Stortinget med en vurdering av behovet for en egen nemnd, bare for varslingssaker.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker for det andre at dersom retten til varsling skal oppleves som reell, må det legges vekt på gode rutiner for håndtering av varslinger og et lovverk som garanterer mot gjengjeldelse, slik at det oppleves som trygt å varsle, både internt og eksternt. Disse medlemmer støtter regjeringens forslag til bestemmelser mot gjengjeldelse, oppreisning og erstatning ved brudd på bestemmelsene, samt objektivt ansvar for arbeidsgiver. Disse medlemmer viser i samme for-

bindelse til innspill fra arbeidstakerorganisasjonene til støtte for opprettelse av et eget varslersombud som kan gi råd og veiledning til dem som vurderer å varsle. Regjeringen foreslår å legge denne oppgaven til Arbeidstilsynet. Disse medlemmer velger, etter Stortingets høring i saken, å støtte forslaget om et eget varslersombud, dette også fordi Arbeidstilsynet under regjeringen Solberg over flere år har fått svake bevilgninger, som ikke dekker opp for de økte oppgavene som blir tillagt Arbeidstilsynet. Det er dermed fare for at ytterligere oppgaver enten kan svekke tilsynets ordinære arbeid eller medføre et svakere arbeid med varsling. Disse medlemmer viser også til varslingsutvalgets understrekning av arbeidstakernes ytringsfrihet som en grunnlovfestet rettighet, og mener at utvalgets forslag om at det bør henvises til Grunnloven § 100 om ytringsfrihet i varslingsreglene, kan bidra til å tydeliggjøre retten til å varsle. Disse medlemmer viser dessuten til innspill fra Norsk Journalistlag når det gjelder vilkår for rettmessig ekstern varsling til media. Regjeringen følger opp varslingsutvalgets forslag om at innholdet i varselet må ha allmenn interesse, og at intern varsling er forsøkt først, med mindre arbeidstaker har grunn til å tro at intern varsling ikke er hensiktsmessig. Disse medlemmer støtter dette. Journalistlaget advarer imidlertid mot å innføre et tredje tilleggsvilkår om at vedkommende må være i aktsom god tro om innholdet i varselet, under henvisning til det tidligere forsvarlighetskravet, som det har vært et mål å fjerne og erstatte med klarere og mer forståelige regler. Samtidig flyttes fokus fra innholdet i varselet og over på varsleren. Disse medlemmer støtter disse synspunktene og vil stemme imot å innføre et slikt tredje krav til eksterne varslinger.

Disse medlemmer mener i likhet med varslingsutvalgets innstilling i NOU 2018:6 at det er et behov for et nasjonalt varslersombud, som kan ivareta alle varsleres rettssikkerhet både i privat og offentlig sektor.

Disse medlemmer viser til at en rekke høringsinstanser (Norsk Journalistlag, Politiets Fellesforbund, Unio, Akademikerforbundet og Rettsgruppen for varsling og etikk) tar til orde for et eget varslersombud og mener det ikke er tilstrekkelig å styrke funksjoner i eksisterende etater.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om opprettelse av et eget varslersombud.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å ta inn i varslingsbestemmelsene en henvisning til Grunnloven § 100 om ytringsfrihet.»

For det tredje vil disse medlemmer understreke at det ikke er nok bare å innføre nye lovregler. De må

også etterleves, gjennom å skape gode rutiner og ved å bygge en tillitskultur på den enkelte arbeidsplass. Disse medlemmer viser til at flere av de groveste eksemplene på gjengjeldelse mot varslere som er blitt kjent, blant annet gjennom media, har skjedd i offentlig sektor, både i statlige og kommunale virksomheter. Som et resultat av dette, har for eksempel Politiets Fellesforbund foreløpig rådet sine medlemmer til å la være å varsle. Disse medlemmer mener at offentlige arbeidsgivere må gå foran som gode eksempler og sette en riktig standard for hvordan varslingsaker skal håndteres, til beste for både virksomheten selv og de ansatte. Det vises i den forbindelse til innspill fra Tekna om at et varsel som er fremsatt på forsvarlig vis internt i virksomheten, til offentlig tilsynsmyndighet eller til media, er å anse som å være i henhold til den ulovfestede lojalitetsplikten i et arbeidsforhold fra arbeidstakers side. Disse medlemmer støtter en slik forutsetning.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem lovforslag eller utarbeide forskriftsendringer der det presiseres at det ikke er adgang til å reglementsfeste begrensninger i ytringsfriheten eller retten til å varsle, verken i privat eller offentlig sektor.»

Disse medlemmer viser til at av andre forhold som ble omtalt i Stortingets høring i saken, vil disse medlemmer særlig fremheve at det også kan være behov for regler som beskytter dem det varsles mot, eller den det varsles om (og som ikke selv er varslere), men som i begge tilfeller kan være arbeidstakere. Det kan tenkes flere situasjoner der det varsles om personer som selv av ulike årsaker ikke ønsker å stå frem som varslere, men der tillitsvalgte eller andre kolleger varsler på eget initiativ eller på vegne av andre. Disse medlemmer viser også til at det spesielt i offentlig sektor har vært en økende tendens til at varslinger medfører omfattende interne granskinger, som er kostnadskreven, tar tid og som uansett utfall kan føre til negative konsekvenser for arbeidsmiljøet. Disse medlemmer viser til at et varslersombud vil kunne bidra med råd og veiledning for å hindre at eventuelle konflikter eskalerer unødige.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til regelverk som på en bedre måte sikrer rettighetene til den det varsles mot og den det eventuelt varsles om, og som selv ikke er varslere.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til Stortingets behandling av Representantforslag 207 L

(2017–2018), der Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innen utgangen av 2018 legge frem en sak med en klargjøring av regelverket for utsendte arbeidstakere, herunder hvilke av arbeidsmiljølovens bestemmelser som kan gjelde fra første dag for utsendte arbeidstakere.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser i den forbindelse til komiteens merknader over om at regjeringen har igangsatt et utredningsarbeid for å kartlegge om utsendte medarbeidere skal og kan omfattes av regler for varsling (jf. Stortingets behandling av Prop. 72 L (2016–2017)).

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at varslingsbestemmelsene selvsagt også bør omfatte utsendte arbeidstakere. Disse medlemmer viser til Representantforslag 207 L (2017–2018) fra Senterpartiet om å endre definisjonen av utsendt arbeidstaker i arbeidsmiljøloven. Lovforslaget vil medføre at færre arbeidstakere i norske, arbeidsliv blir unntatt viktige vernebestemmelser i norsk arbeidslivslovgivning herunder varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Ved behandling av tilhørende innstilling til Representantforslag 207 L (2017–2018), jf. Innst. 334 L (2017–2018), den 4. juni 2018 voterte Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne for forslaget. Lovforslaget fikk dermed ikke flertall.

Disse medlemmer vil vise til at norsk arbeidslovgivning skal ha forrang foran EU-lov. Lovforslaget er et konkret eksempel på en lovendring, som vil styrke vernebestemmelser i norsk arbeidslivslovgivning – ved at varslingsbestemmelsene vil omfatte flere arbeidstakere i det norske arbeidsmarkedet – ikke blir vedtatt fordi lovforslaget av et flertall i Stortinget anses å være i strid med Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen. Disse medlemmer vil understreke at for Senterpartiet går hensynet til gode norske vernebestemmelser av arbeidstakere i norsk arbeidsliv fremfor EU-lov.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endring:

§ 1-7 første ledd skal lyde:

(1) Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i *et tidsrom på inntil 30 dager* arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.

II

Loven gjelder fra 1. juli 2019.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser for øvrig til forslag fremmet i forbindelse med Stortingets behandling av Representantforslag 7 S (2018–2019), jf. Innst. 96 S (2018–2019):

«Stortinget ber regjeringen sikre at det blir fremmet lovforslag som styrker vernet av varslere, og sikre at det blir fremmet forslag om et nasjonalt varslorombud i forbindelse med behandlingen av NOU 2018:6.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen i oppfølgingen av anmodningsvedtak nr. 437 (2017–2018) om økt organisasjonsgrad blant arbeidstakere og arbeidsgivere, vurdere hvordan tiltakene også kan fungere som viktige virkemidler for styrket vern av varslere, og derved også i en bedre tilrettelegging for at flere benytter retten til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge frem lovforslag som sikrer muligheten til anonym varsling, samtidig som retten til åpen og/eller fortrolig varsling uten gjengjeldelse tydelig fremgår.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med endringer i reglene om kildevern i straffeprosessloven og tvisteloven fremme forslag til kildevern etter modell av det svenske regelverket, med forbud mot å oppgi kilder.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en egen varslorlov, i tillegg til endringene i varslingsreglene i arbeidsmiljøloven.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen presisere gjennom lov eller forskrift at innleides rett til å varsle etter arbeidsmiljøloven § 2A-1 skal omfatte alle ledd i en kontraktkjede.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om opprettelse av et eget varslorombud.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å ta inn i varslingsbestemmelsene en henvisning til Grunnloven § 100 om yringsfrihet.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen legge frem lovforslag eller utarbeide forskriftsendringer der det presiseres at det ikke er adgang til å reglements feste begrensninger i ytringsfriheten eller retten til å varsle, verken i privat eller offentlig sektor.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til regelverk som på en bedre måte sikrer rettighetene til den det varsles mot og den det eventuelt varsles om, og som selv ikke er varsler.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:**Forslag 10**

Stortinget ber regjeringen evaluere erfaringene med å etablere et lavterskeltilbud for konfliktløsning lagt til eksisterende Tvisteløsningsnemnd og komme tilbake til Stortinget med en vurdering av behovet for en egen nemnd, bare for varslingssaker.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:**Forslag 11**

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endring:

§ 1-7 første ledd skal lyde:

(1) Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i *et tidsrom på inntil 30 dager* arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.

II

Loven gjelder fra 1. juli 2019.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité, med unntak av forslaget til § 2 A-2, tredje ledd, bokstav a) som fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 1-1 bokstav c skal lyde:

c) *å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten,*

Gjeldende bokstav c til e blir bokstav d til ny bokstav f.

§ 1-6 første ledd skal lyde:

(1) Følgende personer anses som arbeidstakere *etter* lovens regler om *varsling* og helse, miljø og sikkerhet når de utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven:

- a) elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål,
- b) vernepliktige,
- c) sivile tjenestepliktige og tjenestepliktige i sivilforsvaret,
- d) innsatte i kriminalomsorgens anstalter,
- e) pasienter i helseinstitusjoner, attføringsinstitusjoner o.l.,
- f) personer som i opplæringsøyemed eller i forbindelse med arbeidsrettede tiltak utplasseres i virksomheter uten å være arbeidstakere,
- g) personer som uten å være arbeidstakere deltar i arbeidsmarkedstiltak.

Lovens regler om varsling gjelder likevel ikke for personer som nevnt i bokstav d. Departementet kan i forskrift fastsette unntak fra bestemmelsen i første punktum.

Kapittel 2 A med §§ 2 A-1 til 2 A-4 og nye §§ 2 A-5 til 2 A-7 skal lyde:

Kapittel 2 A Varsling

§ 2 A-1 *Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten*

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.

(2) *Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære*

- a) *fare for liv eller helse*
- b) *fare for klima eller miljø*
- c) *korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet*
- d) *myndighetsmisbruk*
- e) *uforsvarlig arbeidsmiljø*
- f) *brudd på personopplysningssikkerheten.*

(3) *Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling etter kapitlet her, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.*

§ 2 A-2 *Fremgangsmåte ved varsling*

- (1) *Arbeidstaker kan alltid varsle internt*
 - a) *til arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver*
 - b) *i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling*
 - c) *i samsvar med varslingsplikt*
 - d) *via verneombud, tillitsvalgt eller advokat.*

(2) Arbeidstaker kan alltid varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet.

(3) Arbeidstaker kan varsle eksternt til media eller offentligheten for øvrig dersom

- a) arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet,
- b) varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og
- c) arbeidstaker først har varslet internt, eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

(4) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med §§ 2 A-1 og 2 A-2.

§ 2 A-3 Arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling

(1) Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt.

(2) Arbeidsgiver skal særlig påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

§ 2 A-4 Forbud mot gjengjeldelse

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med §§ 2 A-1 og 2 A-2, er forbudt. Overfor innleide arbeidstakere gjelder forbudet både for arbeidsgiver og innleier.

(2) Med gjengjeldelse menes enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet, for eksempel

- a) trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig opptreden
- b) advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering eller degradering
- c) suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff.

(3) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(4) Dersom arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik gjengjeldelse.

§ 2 A-5 Oppreisning og erstatning ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse

(1) Arbeidstaker kan ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse kreve oppreisning og erstatning uten hensyn til arbeidsgivers eller innleiers skyld.

(2) Oppreisningen skal fastsettes til det som er rimelig ut fra partenes forhold, gjengjeldelsens art og alvorlighetsgrad og omstendighetene for øvrig. Erstatningen skal dekke økonomisk tap som følge av gjengjeldelsen.

§ 2 A-6 Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling

(1) Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varsling. Også virksomheter med færre ansatte skal ha slike rutiner dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

(2) Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

(3) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.

(4) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde

- a) en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- b) fremgangsmåte for varsling
- c) fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

(5) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

§ 2 A-7 Taushetsplikt ved ekstern varsling til offentlig myndighet

(1) Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar et eksternt varsel om kritikkverdige forhold, plikter enhver som utfører arbeid eller tjeneste for mottakerorganet, å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.

(2) Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter. Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder ellers tilsvarende.

§ 18-6 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt §§ 14-1 a, 14-5 til 14-8, § 14-9 andre ledd bokstav f andre punktum og andre ledd siste punktum, § 14-12 andre ledd andre punktum, § 14-12 tredje ledd, § 14-15 femte ledd, og §§ 15-2 og 15-15. Dette gjelder likevel ikke §§ 10-2 andre til fjerde ledd og 10-6 tiende ledd.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 28. mai 2019

Erlend Wiborg

leder

Lise Christoffersen

ordfører

