



# Innst. S. nr. 239

(2007–2008)

## Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument nr. 8:69 (2007–2008)

### Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Odd Einar Dørum, André N. Skjelstad og Gunvald Ludvigsen om opprettelse av en varslerenhet i Arbeidstilsynet

Til Stortinget

#### SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om opprettelse av en varslingsenhet under Arbeidstilsynet. Enheten bør være et varslingssted som mottar og registrerer varslingsaker. Enheten bør ha som mål å komme i en dialogsituasjon med involverte parter, men bør også utstyres med myndighet til å få gripe inn i virksomheter, sørge for oppklaring rundt de forholdene det varsles om og med sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgiver.
2. Stortinget ber Regjeringen evaluere enheten etter to år for å se om enheten fungerer etter intensjonen."

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse av representantforslaget.

#### KOMITEENS BEHANDLING

Komiteen ba i brev 6. mars 2008 om statsrådens vurdering av forslaget. Statsrådens svarbrev av 3. april 2008 følger vedlagt.

#### KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen og Sverre Myrli, fra Fremskrittspartiet, Robert Eriksson, Kari Kjønås Kjos og Kenneth Svendsen, fra Høyre, Martin Engeset, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Duesund, fra Senterpartiet, Dagfinn Sundsbø, og fra Venstre, André N. Skjelstad, viser til at varslere spiller en viktig demokratisk rolle i dagens samfunn ved å avdekke kritikkverdige og ulovlige forhold i en virksomhet. Forholdene må derfor legges best mulig til rette for at kritikkverdige forhold kan komme frem og bringes til opphør. Med kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesaksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud, brudd med virksomhetens etiske retningslinjer samt alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet.

Komiteen viser videre til at nye varslerbestemmelser i arbeidsmiljøloven trådte i kraft 1. januar 2007. I likhet med forslagsstillerne mener komiteen det er svært positivt at de lovendringer Stortinget vedtok har gitt et bedre varslervern og at dette var et godt skritt i riktig retning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til arbeids- og inkluderingsministerens svarbrev til komiteen av 3. april 2008 hvor det fremgår at spørsmål om opprettelsen av et håndhevingsorgan for varslersaker har vært behandlet av arbeidsgruppen som leverte rap-

porten "Ansattes yringsfrihet" 21. desember 2005. Gruppen konkluderte med at det ikke var hensiktsmessig verken å legge håndheving av varslingsregelverket til et eksisterende organ eller å opprette et nytt håndhevingsorgan. Arbeidstilsynet har blant annet til oppgave å veilede om arbeidsmiljølovens regelverk og vil innenfor dagens rammer kunne fylle behovet for veiledning om regelverket vedrørende varslersaker.

Flertallet vil også vise til at varslers vern i henhold til arbeidsmiljølovens § 2-5 vil beskytte varslere uavhengig av sakens utfall dersom varslere er i god tro ved varslingstidspunktet.

Flertallet viser videre til at Arbeidstilsynet sammen med andre høringsinstanser i forbindelse med arbeidet med Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) tok til orde for at eventuelle nye regler om ansattes yringsfrihet i arbeidsmiljøloven bør evalueres noen år etter at de har trådt i kraft og viser til Innst. O. nr. 6 (2006–2007) der det heter:

"Flertallet har merket seg at Arbeidstilsynet sammen med andre høringsinstanser tar til orde for at eventuelle nye regler om ansattes yringsfrihet i arbeidsmiljøloven bør evalueres noen år etter at de har trådt i kraft. Flertallet støtter dette."

Flertallet mener at det ikke er riktig tidspunkt for evaluering og viser også til statsrådets svarbrev av 3. april 2008 der det heter:

"Regelverket om varsling trådte i kraft 1. januar 2007 og har således ikke vært gjeldende rett lenger enn et drøyt år. Når varslingsregelverket har vært i bruk i en periode vil det kunne være grunn til å foreta en evaluering for å fremskaffe systematiske kunnskaper om forekomsten av varsling, erfaringene med reglene og hvordan veiledning og håndheving har fungert."

Flertallet viser for øvrig til arbeids- og inkluderingsministerens konklusjon i svarbrevet til komiteen og støtter denne.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre anser imidlertid at de nye lovbestemmelsene i arbeidsmiljøloven ikke gir varslere et tilstrekkelig rettsvern og at dagens lovparagrafer er for lite informative overfor potensielle varslere.

Disse medlemmer viser til merknader i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), jf. Innst. O. nr. 6 (2006–2007) hvor det ble påpekt at begrensningene i varslingsretten i størst mulig grad bør angis presist og fremgå av lovteksten. Forslagsstillerne mener at dagens lov ikke skaper et tilstrekkelig klart rettsvern og trygghet for varslere.

Disse medlemmer deler denne vurderingen. Lovbestemmelsen gir beskyttelse i ettertid, etter at man eventuelt har blitt utsatt for gjengjeldelser på grunnlag av varslet.

Disse medlemmer mener det vil være ønskelig å gi de ulike partene i en varslingssak større klarhet og forutberegnelighet enn i dag når det gjelder yringsfrihetens grenser. Høringsrunden som fant sted i forkant av Stortingets behandling av de nye varslerparagrafene i arbeidsmiljøloven viste at lovforslaget, slik det ble formulert, vil kunne gi inntrykk av en for snever yringsfrihet. I Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) pekte også Regjeringen selv på at bestemmelsen ville kunne virke mot sin hensikt og ikke gi den veiledning og forutberegnelighet som etterstrebes. Imidlertid konkluderte Regjeringen med at det var vanskelig å komme fram til en alternativ lovtekst som er mer dekkende enn høringsforslaget, og fremmet derfor ikke noe forslag om regulering av ansattes yringer generelt.

Disse medlemmer vil peke på at faktorer som ser ut til å begrense mulighetene for å varsle, er de ansattes frykt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver, ledelse eller kolleger samt faktiske krav, forventninger eller oppfatninger om arbeidstakernes lojalitet til sin arbeidsgiver. Disse lojalitetskravene går ofte langt lenger enn de kravene som følger av den rettslige lojalitetsplikten. En del arbeidstakere vet heller ikke når de kan eller skal si ifra, eller til hvem.

Basert på en rekke konkrete eksempler som er omtalt i pressen eller som disse medlemmer på annen måte er blitt kjent med, er det ofte en betydelig personlig belastning å varsle om kritikkverdige eller ulovlige forhold på arbeidsplassen. Virksomheter som har blitt konfrontert med et ubehagelig budskap fra en varslere, velger ofte å reagere mot varsleren i stedet for å rydde opp i problemene. Ved å sikre den som sier ifra tilstrekkelig beskyttelse, kan samfunnet høste store gevinster både menneskelig, moralsk, rettslig, økonomisk og sikkerhetsmessig.

Forslagsstillerne skriver i sitt forslag at de som vurderer å varsle om kritikkverdige forhold, trenger praktisk og juridisk veiledning som dagens arbeidsmiljølov ikke åpner for. Disse medlemmer viser til Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) hvor det blant annet står:

"et hovedformål med forslaget er å signalisere at varslingen er både lovlig og ønskelig."

Videre står det i samme proposisjon:

"jo større interesse yringeren har for allmennheten eller jo alvorligere forhold man ønsker å melde fra om, jo mer berettiget er varslingen."

Disse medlemmer er enig i dette, og mener at det i praksis ofte er svært vanskelig for en potensi-

ell varsler å gjøre denne vurderingen alene. Hva den enkelte personlig måtte mene, er etter lovforarbeidene ikke relevant; det er en allmenn vurdering av hva som vil være kritikkverdig som skal legges til grunn. Disse medlemmer mener derfor at lovens ordlyd og lovforarbeidene åpner for en uklarhet som ofte gjør situasjonen svært vanskelig for den som står overfor valget om vedkommende skal varsle eller ikke. I praksis vil en varslingssituasjon ofte vise seg å være meget konfliktfylt for den eller de som er involvert, og det er videre stor sannsynlighet for at arbeidsgiver ikke synes saken har allmenn interesse. I slike situasjoner trenger varsleren noen å støtte seg på. Slik disse medlemmer vurderer det vil dagens bestemmelser i arbeidsmiljøloven (varslingsparagrafene) med krav til forsvarlighet og krav til allmenn interesse, ofte begrense arbeidstakers trygghet i en varslingssituasjon i en så sterk grad at vedkommende ofte velger å la være å varsle.

Forslagsstillerne mener det er et stort behov for å opprette en offentlig enhet hvor potensielle varslere kan henvende seg for å få råd og hjelp. En slik enhet kan bidra til å løse noen av de store utfordringene en person i en varslingssituasjon står overfor. Mange varslere har gitt uttrykk for at de i en varslingssituasjon har manglet bistand fra en uhildet person eller enhet. En varslingssituasjon foreligger når en person tar initiativ til å si ifra om kritikkverdige forhold eller kriminelle handlinger i virksomheten. En varslerenhet vil kunne ivareta rettssikkerheten for alle involverte parter i en kritisk periode og være til hjelp for å avklare kritikkverdige forhold. En slik enhet kan informere om varslerreglene, om risikoene ved varsling, at man ikke skal ha personlige motiver, og at varslingen skal omhandle forhold som kan etterprøves. Dette kan skje ved at melderer fremsetter etterprøvbare påstander eller ved at vedkommende fremlegger dokumentasjon der det er mulig. Forslagsstillerne mener denne enheten bør legges til Arbeidstilsynet.

En varslerenhet bør etter forslagsstillerne syn være et varslingssted som mottar og registrerer varslingssaker. I sitt svarbrev til komiteen av 3. april 2008 skriver arbeids- og inkluderingsministeren:

"Det er noe uklart hva representantene legger i "motta og registrere varslingssaker". Det er grunn til å tro at de fleste varslingssaker aldri kommer til media, men blir løst på en tilfredsstillende måte internt i virksomheten... Jeg ser det som lite hensiktsmessig at man i slike tilfeller skal ha en rapporteringsplikt til et varslingsorgan av registreringshensyn."

Disse medlemmer har ikke oppfattet forslagsstillerne dit hen at deres intensjon er at det skal innføres en "rapporteringsplikt av registreringshensyn". Snarere tvert imot ved at det er den enkelte varsler selv som må ta stilling til om han/hun ønsker

å rapportere saken til varslingsenheten i Arbeidstilsynet og videre ta stilling til om saken skal registreres som en "varslersak", etter at en nærmere konsultasjon med Arbeidstilsynet om saken er gjennomført.

Disse medlemmer viser til at forslagsstillerne mener en slik varslingsenhet bør ha som mål å komme i en dialogsituasjon med involverte parter. Enheten må kunne fastsette at en varslingssak foreligger fra det tidspunkt da varsleren tok initiativ til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Dette tidspunktet vil nødvendigvis være noe tidligere enn det tidspunktet da varsleren henvendelse kom frem til Arbeidstilsynet. Fra dette tidspunktet kan enheten pålegge arbeidsgiver å ikke endre varslerenes stilling, lønn, arbeidsoppgaver eller arbeidsmiljø for øvrig uten å informere Arbeidstilsynet på forhånd om hvilken endring det er snakk om, og en begrunnelse for den påtenkte endring. Et slikt pålegg skal gjelde til varslingssaken er endelig avgjort.

Videre viser disse medlemmer til at forslagsstillerne mener en slik varslingsenhet må utstyres med ressurser som setter den i stand til å sikre bevis og etterforske de innkomne opplysninger.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre vil imidlertid understreke at det ikke kan være snakk om "etterforskning" i politimessig forstand, men snarere grundige undersøkelser for å bringe de faktiske forhold på det rene. Disse medlemmer er enig i at varslingsenheten bør utstyres med ressurser til eventuelt å føre rettssaker mot arbeidsgiver på arbeidstakers vegne når allmenne hensyn tilsier det. Ved avdekking av økonomisk eller annen kriminalitet skal enheten sende denne delen av saken videre til aktuelle etterforskningsorganer. Ved etiske overtramp og juridiske gråsoner bør enheten kunne treffe vedtak om nærmere redegjørelse for de foreliggende forhold, og for hvilke tiltak virksomheten vil iverksette for å forhindre at slike forhold gjenstår seg. Skulle virksomheten unnlate å redegjøre for forholdene, vil tvangsmulkt kunne ilegges, jf. arbeidsmiljøloven § 18-7.

Disse medlemmer mener derfor at det er nødvendig å etablere en offentlig enhet som kan gi råd og bistand, både før, under og i etterkant av at en varslersak har oppstått. Disse medlemmer mener en slik enhet vil bidra til økt rettssikkerhet både for arbeidstaker og arbeidsgiver.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om opprettelse av en varslingsenhet under Arbeidstilsynet. Enheten bør være et varslingssted som mottar og registrerer varslingssaker. Enheten bør ha som mål å komme i en dialogsituasjon med involverte parter,

men bør også utstyres med myndighet til å kunne gripe inn i virksomheter, sørge for oppklaring rundt de forholdene det varsles om og med sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgiver."

"Stortinget ber Regjeringen evaluere enheten etter to år for å se om enheten fungerer."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til merknader i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), jf. Innst. O. nr. 6 (2006–2007), der en enstemmig komité mener at vernet om varslere utgjør en hovedutfordring på arbeidsmiljølovens område. Endringene i arbeidsmiljøloven om varsling, og sikring av arbeidstakernes yringsfrihet i arbeidsforhold, ble vedtatt i november 2006.

I sine merknader, sammen med Høyre og Venstre, pekte disse medlemmer på følgende:

"Disse medlemmer frykter at en så uklar lovformulering om et forsvarlighetskrav vil medføre at det i praksis ikke vil bli varslet om kritikkverdige forhold. Videre ser disse medlemmer det som svært betenkelig at denne lovformuleringen dreier fokuset bort fra virksomhetens kritikkverdige forhold og over til spørsmålet om varsleren har opptrådt kritikkverdig i måten det varsles på."

Disse medlemmer støtter intensjonen i det foreliggende representantforslaget om opprettelse av en varslingsenhet. Imidlertid anser disse medlemmer at det er gått svært kort tid siden lovendringen i Innst. O. nr. 6 (2006–2007) trådte i kraft og at det vil være ønskelig med en bredere gjennomgang av virkningene av lovendringen før nye tiltak tas i bruk. Etter disse medlemmers syn vil en slik fremgangsmåte kunne bidra til kvalitetssikring av eventuelle nye tiltak og øke mulighetene for en tryggere og klarere situasjon for varslere og bedrifter. Disse medlemmer vil derfor be Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en evaluering av virkningen av lovendringen i Innst. O. nr. 6 (2006–2007) etter ytterligere 1 1/2 år. En slik evaluering må bygges på erfaringene både fra arbeidsgiversiden og arbeidstakerorganisasjonene.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem en evaluering av virkningene av arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling høsten 2009."

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber Regjeringen legge frem en evaluering av virkningene av arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling høsten 2009.

### **Forslag fra Høyre og Venstre:**

#### *Forslag 2*

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om opprettelse av en varslingsenhet under Arbeidstilsynet. Enheten bør være et varslingssted som mottar og registrerer varslings saker. Enheten bør ha som mål å komme i en dialogsituasjon med involverte parter, men bør også utstyres med myndighet til å kunne gripe inn i virksomheter, sørge for oppklaring rundt de forholdene det varsles om og med sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgiver.

#### *Forslag 3*

Stortinget ber Regjeringen evaluere enheten etter to år for å se om enheten fungerer etter intensjonen.

## **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:69 (2007–2008) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Odd Einar Dørum, André N. Skjelstad og Gunvald Ludvigsen om opprettelse av en varslerenhet i Arbeidstilsynet – vedlegges protokollen.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 20. mai 2008

**Karin Andersen**

leder

**Martin Engeset**

ordfører

Vedlegg**Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til arbeids- og sosialkomiteen, datert 3. april 2008****Representantforslag nr. 69 (2007-2008) fra stortingsrepresentanter Odd Einar Dørum, André N. Skjelstad og Gunvald Ludvigsen - Om opprettelse av en varslerenhet i Arbeidstilsynet (Dokument nr. 8:69 (2007-2008))**

Jeg viser til brev av 6. mars 2008 fra arbeids- og sosialkomiteen der komiteen ber om departementets vurdering av forslag fremmet i Dok. nr. 8:69 (2007-2008). Forslaget lyder:

- "1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om opprettelse av en varslingsenhet under Arbeidstilsynet. Enheten bør være et varslingssted som mottar og registrerer varslings saker. Enheten bør ha som mål å komme i en dialogsituasjon med involverte parter, men bør også utstyres med myndighet til å gripe inn i virksomheter, sørge for oppklaring rundt de forholdene det varsles om og med sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgiver.*
- 2. Stortinget ber regjeringen evaluere enheten etter to år for å se om enheten fungerer etter intensjonen."*

Regjeringen anser det som svært viktig at arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold i egen virksomhet har et godt juridisk vern og at norske virksomheter utarbeider rutiner for varsling og setter varsling på dagsorden slik at vi over tid får et arbeidsliv preget av åpenhet og kommunikasjon omkring eventuelle kritikkverdige forhold. Det er i høy grad i en virksomhets interesse å avdekke mulige kritikkverdige forhold så tidlig som mulig, slik at disse kan håndteres på en god måte.

Vi har derfor fått et regelverk som forbyr gjengjeldelser etter varsling der varslerens fremgangsmåte har vært forsvarlig. Det oppstilles også krav om at arbeidsgiver, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, skal utarbeide rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Regelverket gir et godt juridisk vern for enkeltpersoner som varsler. Situasjonen for arbeidstaker vil imidlertid kunne oppleves som vanskelig, både når man vurderer om man bør varsle, og etterpå, dersom man opplever ulike former for gjengjeldelser og samarbeidsproblemer. Jeg er enig i at man bør ha gode muligheter for arbeidstakere til å søke hjelp i denne prosessen, og et slike muligheter finnes også i dag.

Arbeidstilsynet har ansvar for veiledning omkring regelverket og kan fungere som en samtalepartner i forhold til prosessen i en varslings sak, og således også være til hjelp for vurderinger arbeidstakeren selv må ta når det gjelder ulike problemstillinger og valg i forhold til varslingen. Når en arbeidstaker står overfor et valg om å varsle eller ikke, eller er i tvil om man har avdekket et kritikkverdig forhold, kan og bør man også ta kontakt med verneombud og tillitsvalgte, for råd og bistand. Det er også en rekke offentlige fagorganer, for eksempel Skatteetaten, Helsetilsynet, Petroleums tilsynet eller andre tilsynsetater, som kan kontaktes med faglige spørsmål eller varsles til.

Arbeidsgruppen som leverte rapporten "Ansattes yringsfrihet" 21. desember 2005 konkluderte med at det ikke var hensiktsmessig verken å legge håndhevingen av varslingsregelverket til et eksisterende organ eller opprette et nytt håndhevingsorgan (pkt. 6.7.2). Partene i arbeidslivet deltok i arbeidet i form av en referansegruppe. Rapporten lå til grunn for Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Arbeidsgruppen la bl.a. følgende argumentasjon til grunn for sin konklusjon:

- Det er problematisk at et offentlig organ skal ta side i enkeltsaker og opptre utad til støtte for den ene parten i en privatrettslig konflikt som kan være til dels svært komplisert.
- Organet vil lett kunne utvikle seg til en "godkjenningsinstans" for om en ytring er tilrådelig og i tråd med § 2-4/§ 2-5.
- De fleste privatrettslige bestemmelser i arbeidsmiljøloven mangler et offentlig håndhevingsorgan.
- Et nytt varslingsorgan vil bli svært ressurskrevende.
- Det kan ikke på empirisk grunnlag legges til grunn at problemene på dette området er så store at det bør opprettes et eget organ.
- Saksområdet vil være underlagt Arbeidstilsynets veiledningsansvar.

Et varslingsorgan vil kunne sette søkelys på varsling og yringsfrihet, noe som er både positivt og viktig. Representantene Dørum, Skjelstad og Ludvigsens forslag åpner imidlertid for en rekke problematiske forhold når det gjelder *rollen* et særskilt organ skal ha, og jeg ønsker å knytte noen kommentarer til dette, relatert til innholdet i representantforslaget

Representantene foreslår først at en varslingsenhet skal kunne *informere om varslingsreglene*, om risikoen ved varsling, at man ikke skal ha personlige motiver og at varslingen skal omhandle forhold som kan etterprøves.

Det er viktig at arbeidstakere som står i en situasjon der de vurderer å varsle internt eller eksternt kan forholde seg til noen som kan veilede om varslingsregelverket. En slik instans har vi allerede i Arbeidstilsynet, som bistår arbeidstakere med veiledning om regelverket og kan informere om de forhold representantene nevner.

Representantene foreslår dernest at en varslingsenhet bør *motta og registrere varslingssaker, samt komme i en dialogsituasjon* med de involverte parter.

Det er noe uklart hva representantene legger i "motta og registrere varslingssaker". Det er grunn til å tro at de fleste varslingssaker aldri kommer til media, men blir løst på en tilfredsstillende måte internt i virksomheten, uten at de impliserte parter tenker på det som en "varslingssak". Jeg ser det som lite hensiktsmessig at man i slike tilfeller skal ha en rapporteringsplikt til et varslingsorgan av registreringshensyn. Arbeidstilsynets svartjeneste har dessuten i dag et system for registrering av innkomne henvendelser, bl.a. relatert til tema. Det vil også være mulig å finne ut hvor mange varslingssaker som har vært oppe for domstolene.

Når det gjelder dialog mellom partene, i betydningen mekling i en konfliktsituasjon, er dette en rolle Arbeidstilsynet ikke har i dag. Arbeidstilsynet er et tilsynsorgan hvis hovedoppgave er å kontrollere at arbeidsmiljølovens offentligrettslige regler følges, og gi pålegg til arbeidsgiver dersom konkrete tilsyn viser at dette ikke er tilfelle. Problemstillingen i en varslingssak blir hva man skal mekle om. Dersom en arbeidstaker oppdager f.eks. korrupsjon eller andre kriminelle forhold i virksomheten, vil mekling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ikke være verken hensiktsmessig eller tilrådelig. Behovet for eventuell mekling vil først oppstå dersom arbeidstaker opplever ulike former for gjengjeldelse etter en varsling, for eksempel dersom man føler seg frosset ut, trakassert eller man blir fratatt arbeidsoppgaver eller omplassert mot egen vilje. Denne typen gjengjeldelse vil ikke bare være i strid med varslingsregelverket, men også arbeidsmiljøloven § 4-3, som stiller krav til det psykososiale arbeidsmiljøet og forbyr alle former for mobbing og trakassering. Denne bestemmelsen er underlagt Arbeidstilsynets tilsynskompetanse, som kan gi pålegg i slike saker, uansett om trakasseringen skjer som gjengjeldelse etter varsling eller ikke. Arbeidstilsynet går imidlertid ikke inn som mekler i disse sakene. Mobbing og trakassering er i strid med arbeidsmiljøloven, og skal opphøre umiddelbart.

Denne typen adferd bør ikke være gjenstand for mekling.

For øvrig er det også grunn til å understreke at konflikter og visse samarbeidsproblemer tidvis vil eksistere på de fleste arbeidsplasser. Dette gjelder i saker knyttet til varslingsproblematikk, men selvsagt også i saker hvor varsling ikke er så aktuelt. Hvordan man velger å løse slike konflikter og samarbeidsproblemer vil normalt være opp til den enkelte arbeidsplass. Noen velger eksterne meklere og rådgivere og andre løser samarbeidsproblemer internt. Det er vanskelig å se at konflikter i arbeidslivet generelt bør være gjenstand for mekling i regi av et nytt offentlig organ.

Representantene foreslår dernest at enheten skal utstyres med ressurser som setter dem i stand til å *sikre bevis og etterforske* de innkomne opplysninger, samt få ressurser til å *føre rettssaker mot arbeidsgiver* på arbeidstakers vegne.

Dersom et organ skal ha kompetanse til å foreta fullverdige granskninger av et forhold som en ansatt mistenker kan være kritikkverdig, vil dette forutsette at organet sitter med svært bred kunnskap om en rekke ulike forhold som det vil kunne være aktuelt å varsle om, for eksempel brudd på arbeidsmiljøregelverket, brudd på straffeloven, brudd på skattelovgivningen, regnskapslovgivningen og andre regelsett, samt ulike virksomheters eller bransjers etiske standarder. Man vil dessuten måtte besitte etterforskningskompetanse, samt at organet må gis de juridiske rettigheter til å foreta undersøkelser i en virksomhet som en slik etterforskning vil kreve.

Vi har allerede offentlige organer som tar seg av ulike typer lovbrudd i virksomheter, for eksempel Arbeidstilsynet og andre tilsynsetater, Skatteetaten og politiet. Det anses lite ressurseffektivt å opprette et nytt organ med samme typer kompetanse som det vi allerede har i en rekke ulike spesialorganer. Dersom en arbeidstaker mistenker brudd på straffeloven (for eksempel korrupsjon) bør vedkommende forholde seg til politiet, som anses best skikket til å foreta en vurdering av om det foreligger et straffbart forhold i en virksomhet. Dersom arbeidstakeren mistenker andre lovbrudd bør vedkommende henvende seg til den offentlige instans som er nærmest til å gi råd og veiledning evt. følge opp saken i form av tilsyn eller kontroll.

Varsling til offentlige myndigheter er for øvrig også *alltid* å regne som forsvarlig varsling iht. arbeidsmiljøloven § 2-4. De fleste tilsynsmyndigheter har også taushetsplikt om de tips de får inn.

Det er også verdt å nevne at selv om det i *ettertid* viser seg at det man varslet om ikke var et kritikkverdig forhold vil varselet i seg selv kunne være rettmessig og i tråd med arbeidsmiljøloven § 2-4 dersom varsleren var i god tro på varslingstidspunktet. Det er

således ikke et *vilkår* for at en varsling skal være i tråd med varslingsregelverket at det kritikkverdige forholdet var reelt. Jeg har forståelse for at det vil kunne oppfattes som tryggere å vite positivt at det man mistenker er "riktig" før man varsler, men en slik kunnskap vil verken være en forutsetning for, eller en forsikring om, at varslingen vil anses som rettmessig.

Det som skisseres fra representantene er at organet både skal etterforske årsaken til varslingen, og når organet har fastslått at det foreligger kritikkverdige forhold, skal de også kunne *representere varsleren i en eventuelle sivil sak* om brudd på varslingsbestemmelsene, der varsleren for eksempel har blitt gjenstand for lovstridig gjengjeldelse. En slik dobbeltrolle vil kunne anses som svært problematisk ut fra et rettssikkerhetsperspektiv. Dersom samme instans først skal foreta en objektiv og balansert granskning av et forhold og deretter representere den ene partene i en tvist mot den andre, vil det meget lett kunne sås tvil om organets faktiske objektivitet under granskningen. Selv om det er viktig å ivareta varslerens interesser vil også arbeidsgiver ha en berettiget interesse i en korrekt håndtering av en varslersak, og dersom et eventuelt varslingsorgan både skal granske grunnlaget for varslingen, om varslingen er gjort på en forsvarlig måte, samt fremme arbeidstakers erstatningssak for retten, ville dette i høy grad være egnet til å svekke tilliten til organet fra arbeidsgivers side. For at en offentlig etat skal kunne fungere tilfredsstillende er det essensielt at alle impliserte parter kan føle seg trygge på at etaten foretar objektive vurderinger av faktum i relasjon til regelverket.

Representantene foreslår også at varslerenheten skal kunne fastsette at det foreligger en varslingssak fra det tidspunktet varsleren tok initiativ til å varsle, og at man fra dette tidspunktet skal kunne *pålegge arbeidsgiveren å ikke endre varslerens stilling, lønn, arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø* uten å informere Arbeidstilsynet på forhånd. Et slikt pålegg skal gjelde til varslingssaken er endelig avgjort.

Varslingsorganet skal med andre ord kunne stille krav til informasjon om, og begrunnelse for, alle eventuelle endringer i en arbeidstakers arbeidsforhold, fra et tidspunkt der det ikke er foretatt noen vurderinger verken av om det foreligger et kritikkverdige forhold eller om arbeidstakeren har varslet på en forsvarlig måte. Det vil kunne ta lang tid før en varslingssak er endelig avgjort. Dersom arbeidsgiver i denne perioden skal ha plikt til å rapportere om alle eventuelle endringer i arbeidstakerens arbeidsforhold vil dette oppfattes som et inngrep i arbeidsgivers styringsrett og en mistenkeliggjøring av arbeidsgivers motiver.

Det fremstår også som uklart hvilken hensikt denne rapporteringsplikten skal ha. Dersom hensikten er at Arbeidstilsynet etter en konkret vurdering

skal kunne nekte arbeidsgiver å foreta de planlagte endringer vil dette fremstå som svært problematisk ut fra et rettsikkerhetshensyn. Gjengjeldelse er forbudt dersom arbeidstakeren har varslet om et kritikkverdige forhold på en forsvarlig måte, Dersom arbeidstakeren *ikke* har varslet på en forsvarlig måte vil arbeidsgiver stå friere til å reagere. Hvis Arbeidstilsynet - før det har blitt fastslått om varslingen har funnet sted i tråd med aml. § 2-4 - skal gis anledning til å nekte arbeidsgiver å gjøre endringer i arbeidstakerens arbeidsforhold vil dette i realiteten representere en forhåndsvurdering av arbeidsgivers handling som en lovstridig gjengjeldelse, før man faktisk besitter kunnskap om arbeidstaker har varslet i tråd med arbeidsmiljøloven § 2-4 eller ikke.

Representantene legger til grunn for sitt forslag at det vil kunne være vanskelig for en varsler å *vurdere om man bør varsle eller ikke*, og at et eventuelt nytt organ vil kunne *bistå i denne vurderingen*.

Jeg har full forståelse for at arbeidstakere enkelte ganger vil kunne befinne seg i situasjoner der de har behov for hjelp for å foreta en vurdering av om man bør varsle eller ikke. Jeg stiller meg imidlertid tvilende til at løsningen er å overlate denne vurderingen til et myndighetsorgan.

Når loven stiller krav om at varslingen skal være forsvarlig, betyr det at varsleren skal ha vært i aktsom god tro om at det forelå et kritikkverdige forhold på varslingstidspunktet, ut fra posisjon, kompetanse og tilgjengelig kunnskap. Man bør også ha fulgt interne varslingsrutiner før man går ut eksternt, og forholdet det varsles om bør ha allmenn interesse. Det er med andre ord ikke, som representantene indikerer, en objektiv forsvarlighetsvurdering som skal legges til grunn, men en *vurdering ut fra den enkelte varslers kunnskap i varslingsøyeblikket*. Forsvarlighetsvurderingen er en konkret helhetsvurdering som må gjøres i det enkelte tilfelle, der også negative konsekvenser for arbeidsgiver vil kunne ha betydning i vurderingen, i tillegg til om arbeidstaker var i god tro på varslingstidspunktet.

Et varslingsorgan vil således kunne gi en potensiell varsler veiledning om hva som ligger i forsvarlighetskravet. Veiledning fra et offentlig organ om *hvordan man bør opptre etter handle* i en varslingssituasjon vil imidlertid langt på vei kunne bli oppfattet av arbeidstakeren (og omgivelsene) som en type "forhåndsgodkjenning", slik at varslingsorganet gir et ok til at varsling er rettmessig *før* varslingen har funnet sted. Dette vil ikke være i tråd med det system som er lagt til grunn i regelverket, og det er gode grunner til at et offentlig organ heller ikke bør ha en slik rolle.

En situasjon der et offentlig organ har gitt et klart råd om å for eksempel varsle eksternt vil også kunne by på problemer dersom domstolen, med bakgrunn i

en konkret helhetsvurdering, i ettertid kommer til at varslingen *ikke* var rettmessig.

Igen er det imidlertid viktig for meg å presisere at Arbeidstilsynet allerede i dag fungerer som veileder i forhold til regelverket om varsling og hensiktsmessige prosesser for intern varsling etc. Arbeidstakere som sliter med tanker omkring en potensiell varsling vil således kunne kontakte Arbeidstilsynet. De vil også kunne kontakte verneombud, tillitsvalgte, arbeidsgiver, andre relevante offentlige organer og eventuell advokat for bistand.

Representantene legger opp til at et eventuelt nytt varslerorgan skal være en *enhet under Arbeidstilsynet*.

Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og er et tilsynsorgan som ikke har egne underliggende organer. Dersom en varslingsenhet skulle være en enhet under Arbeidstilsynet ville det således representere en ny konstruksjon. En slik enhet vil heller ikke være uavhengig, men en del av en annen etat.

### **Konklusjon**

Jeg anser det ikke som tilrådelig å opprette en egen varslerenhet på det nåværende tidspunkt.

Jeg har forståelse for at arbeidstakere som står enn situasjon der de vurderer å varsle vil kunne ha

behov for å snakke med noen om dette. Arbeidstilsynet fungerer imidlertid allerede i dag som veiledningsorgan i forhold til innholdet i regelverket og vil til en viss grad også kunne gi råd om hvordan man bør gå fram i en varslersak (for eksempel først kontakte verneombud/tillitsvalgt osv.). De kan imidlertid ikke fungere som etterforskningsorgan eller advokat for parten. Utstrakt veiledning om hvorvidt man bør varsle i enkeltsaker vil også være problematisk, da dette lett vil kunne bli oppfattet som at varslingen har fått et "godkjent"-stempel fra et offentlig organ. Det å legge slike roller til en varslingsenhet under Arbeidstilsynet ville åpne for en rekke juridiske og praktiske problemstillinger, som skissert ovenfor.

Regelverket om varsling trådte i kraft 1. januar 2007 og har således ikke vært gjeldende rett lenger enn et drøyt år. Når varslingsregelverket har vært i bruk i en periode vil det kunne være grunn til å foreta en evaluering for å fremskaffe systematiske kunnskaper om forekomsten av varsling, erfaringene med reglene og hvordan veiledning og håndheving har fungert. Regjeringen er opptatt av å følge nøye med på utviklingen på dette viktige området framover og ønsker å sikre og utvikle både regelverk og offentlige ordninger slik at de oppgaver myndighetene bør ha løses på en best mulig måte i forhold til de behovene som foreligger.