



Innst. 71 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:151 S (2009–2010)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Robert Eriksson, Laila Reiertsen og Vigdis Giltun om evaluering av varslerparagrafen og virkningen av den

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et utvalg for å evaluere hvordan varslerparagrafen som ble innført i 2007, har virket, og eventuelt fremme forslag til ny paragraf.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 14. juni 2010 om statsrådets vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 28. juni 2010 følger vedlagt.

Saksordfører sendte 20. oktober 2010 ytterligere et brev til statsråden vedrørende spørsmål knyttet til varslervernet for ansatte hos underleverandører og for innleide personer. Saksordføreres brev samt statsrådets svarbrev av 25. oktober 2010 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tove Linnea Brandvik, Thor Erik Forsberg, Steinar Gullvåg, Kari

Henriksen og Anette Trettebergstuen, fra Fremskrittspartiet, lederen Robert Eriksson, Vigdis Giltun og Laila Marie Reiertsen, fra Høyre, Sylvi Graham og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til at arbeidstakers mulighet til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten er en viktig del av reglene for arbeidslivet og den enkeltes yringsfrihet.

Komiteen viser til varslingsparagrafen i arbeidsmiljøloven § 2-4 som ble gjort gjeldende fra 1. januar 2007. I tillegg ble arbeidsmiljøloven § 2-5 om vern mot gjengjeldelse ved varsling og § 3-6 om plikt til å legge til rette for varsling innført.

Komiteen vil peke på at rammene for varslingsvern må både ivareta den ansattes yringsfrihet, rett til å varsle om kritikkverdige forhold og den ansattes lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver. Komiteen vil peke på at hovedutfordringen er å gjøre arbeidstakerens rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten reell.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på at det ikke er mulig å vurdere varslingsreglenes effektivitet og virkning ut fra antall saker der domstolene har akseptert varslervernet, slik forslagsstillerne gjør. Flertallet mener varslingsreglenes primære oppgave er å bidra til at denne type saker løses internt i virksomheten.

Flertallet viser til statsrådets svarbrev av 28. juni 2010 hvor det blant annet står, sitat:

«Representantene viser til at det fra 2007 og frem til i dag kun har vært en eneste saksøker som i domstolene har fått gjennomslag for vern av varslings-

reglene og konkluderer på dette grunnlag at vi bare har hatt 1 varslings sak i Norge de siste 3 årene.

Gjennomslag i domstolene er et lite hensiktsmessig mål for om reglene fungerer. Det er snarere ønskelig at arbeidstaker ikke skal være nødt til å gå til domstolene. Målsetningen med varslingsreglene er å avdekke og avslutte kritikkverdige forhold på arbeidsplassen uten negative konsekvenser for arbeidstakeren. Jeg har nettopp mottatt en rapport om hvordan varslingsreglene håndteres på arbeidsplassene, utarbeidet av FÅFO. Det fremgår klart av undersøkelsen at det er langt flere som benytter seg av varslingsreglene og som får gjennomslag for sine varsler enn den ene saken som representantene viser til.»

Komiteen mener det fortsatt er behov for å øke kunnskapen om varslingsreglene hos den enkelte arbeidstaker og den enkelte arbeidsplass. Komiteen viser til at departementet og arbeidstilsynet har et særlig ansvar for dette. Det er også behov for å gjøre kjent at offentlige fagorgan som for eksempel Skatteetaten, Helsetilsynet og Økokrim har en spesiell oppgave i å bistå når de blir kontaktet av arbeidstakere som vurderer å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen eller i virksomheten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er enig med departementet i at det er kort tid siden varslingsreglene trådte i kraft. Flertallet vil likevel peke på at det er viktig at reglene for varsling virker i tråd med intensjonen i loven, og mener derfor det må gjennomføres en evaluering av reglene i løpet av denne stortingsperioden. Det er naturlig at en slik gjennomgang også ser på om reglene treffer bredt nok. Blant annet bør det vurderes om varslervernet for innleide arbeidstakere og ansatte hos underleverandører er tilfredsstillende ivarettatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener, som det er redegjort for i saken, at dagens varslorparagrafer i all hovedsak virker mot sin hensikt, både som følge av utforming og som følge av den manglende etterlevelsen av intensjonene bak.

Mest bekymringsfullt er det etter disse medlemmers mening at selv små, men svært viktige detaljer som utelates i kjennelser som går i varslersens favør, kan få svært store følger for vedkommende. Disse medlemmer antar at dette er fordi det ikke eksisterer en instans eller et system, foruten domstolen, som kan eller vil følge opp det som burde være logiske og vernende konsekvenser for den seirende varsleren.

Når varslorparagrafene etter disse medlemmers mening på denne dårlige måten «verner» arbeidstakere som har klart å passere det ene «nål-

øyet» etter det andre og endelig vunnet frem som varslere i domstolen, er det vanskelig å forestille seg situasjonen til varslere som ikke vinner frem noe sted.

Disse medlemmer viser til at fra varslere som har vunnet frem, er den klare anbefalingen at inntil samfunnet har et gjennomgående system som, i motsetning til i dag, kan ivareta de arbeidstakere som ønsker å bekjempe kriminell virksomhet, er Grunnloven § 100 langt å foretrekke fremfor de såkalte varslorparagrafene. For forslagsstillerne er dette tydeligvis signaler som er svært bekymringsfulle, og som til fulle viser at de bekymringene forslagsstillerne hadde i forbindelse med behandlingen av saken i 2006, dessverre har vist seg å bli resultatet. Forslagsstillerne mener derfor at det nå er viktig at det nedsettes et utvalg hvor også noen som har vært igjennom dette, blir med, slik at dagens varslorparagrafer gjennomgås og at utvalget kommer med forslag til endringer for å sikre at intensjonene med varslorparagrafene blir fulgt opp. Disse medlemmer har merket seg at personer som har varslet er veldig tydelige på at arbeidet må komme raskt i gang, slik at endringer raskt kan komme på plass for å hindre at flere mennesker som tror at varslorparagrafen vil beskytte dem, blir ofret i et system som kun tilsynelatende er ment å bekjempe korrupsjon og økonomisk kriminalitet.

Disse medlemmer viser til at NRK fortalte, den 11. oktober 2010, om en sikkerhetsvakt som ble fjernet fra jobben på Statoil Mongstad etter at vedkommende varslet om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Resultatet var at varsleren opplevde trusler. Etter kort tid fikk varsleren beskjed både fra Statoil og arbeidsgiver G4S om at det ikke var trygt for vedkommende å jobbe på Mongstad lenger.

Disse medlemmer vil peke på at det kan synes som om dagens varslorparagraf gir et betydelig svakere vern for ansatte hos underleverandører eller på annen måte er innleid arbeidskraft, enn for varslere som er ansatt i det firmaet de varsler om.

Disse medlemmer mener det er behov for en evaluering av om varslorparagrafen fungerer tilfredsstillende, og at en slik evaluering også bør omhandle ansatte hos underleverandører eller på annen måte er innleid arbeidskraft.

Disse medlemmer ser det som svært positivt at komiteen mener det bør gjennomføres en bred evaluering av reglene i løpet av denne stortingsperioden for å se om varsling virker i tråd med intensjonen i loven. Disse medlemmer har merket seg at departementet påpeker at regelverket bør virke noe lenger før det foretas en evaluering.

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti ved behandlingen av Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) Om lov om end-

ringer i arbeidsmiljøloven (varsling) fremmet flere forslag som alternativ til regjeringens forslag, jf. Innst. O. nr. 6 (2006–2007). Disse partier mente regjeringens forslag ikke skapte et tilstrekkelig klart rettsvern og trygghet for varslere.

Disse medlemmer mener det er viktig at lovverket evalueres gjennom en bred gjennomgang for å få klarlagt hvordan det har virket. En slik evaluering bør foretas snarest mulig og slik at eventuelle forbedringer av lovverket kan gjennomføres i inneværende stortingsperiode.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det blir gjennomført en evaluering av varslingsparagrafen senest før utgangen av 2011.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sørge for at det blir gjennomført en evaluering av varslingsparagrafen senest før utgangen av 2011.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 8:151 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Robert Eriksson, Laila Reiertsen og Vigdis Giltun om evaluering av varslingsparagrafen og virkningen av den – vedlegges protokollen.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 16. november 2010

Robert Eriksson

leder

Geir Pollestad

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Arbeidsdepartementet v/statsråden til arbeids- og sosialkomiteen, datert 28. juni 2010****Representantforslag 151 S (2009-2010)**

Jeg viser til brev 14. juni fra Arbeids- og sosialkomiteen der komiteen ber om min vurdering av forslag fremmet i dokument 8:151 S (2009–2010) som lyder:

"Stortinget ber regjeringen sette ned et utvalg for å evaluere hvordan varslerparagrafen som ble innført i 2007 har virket, og eventuelt fremme forslag til ny paragraf."

La meg først understreke at varsling både er lovlig og ønsket og det er viktig at arbeidstakerne bruker denne retten. Det er en styrke for norsk arbeidsliv å ha andre kanaler enn administrative tilsyn for å avdekke feil og mangler. Varsling gir mulighet for å rydde opp i problemer knyttet til virksomheten og unngå at de blir større.

Representantene viser til at det fra 2007 og frem til i dag kun har vært en eneste saksøker som i domstolene har fått gjennomslag for vern av varslingsreglene og konkluderer på dette grunnlag at vi bare har hatt 1 varslingssak i Norge de siste 3 årene.

Gjennomslag i domstolene er et lite hensiktsmessig mål for om reglene fungerer. Det er snarere ønskelig at arbeidstaker ikke skal være nødt til å gå til domstolene. Målsetningen med varslingsreglene er å avdekke og avslutte kritikkverdige forhold *på arbeidsplassen* uten negative konsekvenser for arbeidstakeren. Jeg har nettopp mottatt en rapport om hvordan varslingsreglene håndteres på arbeidsplassene, utarbeidet av FAFO. Det fremgår klart av undersøkelsen at det er langt flere som benytter seg av varslingsreglene og som får gjennomslag for sine varsler enn den ene saken som representantene viser til.

Slik representantene viser til ble det i 2007 innført nye regler om varsling, for å styrke den reelle yringsfriheten i ansettelsesforhold. Vi fikk en ny paragraf i arbeidsmiljøloven § 2-4 som stadfester arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Det stilles krav om at arbeidstakers fremgangsmåte skal være forsvarlig, og arbeidsgiver har bevisbyrden hvis han/hun hevder at så ikke er skjedd. Det ble også lovfestet en ubetinget rett til å varsle tilsynsmyndigheter. Sammen med de nye varslingsreglene ble det også innført bestemmelser om vern mot gjengjeldelse for arbeidstakere som varsler jf. arbeidsmiljøloven § 2-5, og regler som pålegger arbeidsgivere å legge forholdene til rette for varsling jf. loven § 3-6. Departementet har i samarbeid med

Arbeidstilsynet utarbeidet en grundig veileder til hvordan reglene er å forstå.

Loven stiller krav om at arbeidstakerens fremgangsmåte ved varsling skal være forsvarlig. Kravet er et utslag av en avveining mellom den ansattes yringsfrihet og lojalitetsplikten overfor arbeidsgiver. Å ta vare på hensynet til forsvarlighet var også et tydelig ønske fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden forut for vedtagelsen. Det er blitt hevdet at dette vil medføre at arbeidstakerne vil kvie seg for å varsle, at det ikke vil være adgang til å varsle til media osv. Reglene i seg selv gir ikke grunnlag for slike slutninger. Realiteten er tvert imot at kravene til varslerne ikke er strenge. Dette fremheves både i lovproposisjonen og av stortingsflertallet. Selv om det i etterkant skulle vise seg at arbeidstakeren tok feil, så skal dette ikke kunne brukes mot varsleren. Det avgjørende vil være om den som varslet hadde rimelig grunn til å tro at det forelå kritikkverdige forhold. Ubegrunnede mistanker vil ikke tilfredsstille kravet til forsvarlig. Reglene legger også godt til rette for at arbeidstakere skal ha mulighet til å gå ut offentlig når det ikke er hensiktsmessig å ta opp forholdene internt først, eller når forholdene er så alvorlige at utenforstående uansett bør få vite om dem.

Det er viktig at arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten har et godt juridisk vern. Det er også i en virksomhets interesse å avdekke mulige kritikkverdige forhold så tidlig som mulig slik at disse håndteres på en god måte. Vi har derfor et regelverk som forbyr gjengjeldelser etter varsling der varslingen har vært forsvarlig. Situasjonen vil imidlertid kunne oppleves som vanskelig, både når man vurderer om man bør varsle, og etterpå, dersom man opplever samarbeidsproblemer. Vi må erkjenne at varslingssaker reiser vanskelige dilemmaer hvor en selvsagt skal beskytte varsleren men hvor det også er viktig å ivareta rettsvernet til den eller de det varsles om. Arbeidstilsynet har ansvaret for veiledning omkring regelverket og kan fungere som en samtalepartner i forhold til prosessen i en varslingssak, og således også være til hjelp for vurderinger arbeidstakeren selv må ta når det gjelder ulike problemstillinger og valg i fht. varslingen. Når en arbeidstaker står ovenfor et valg om å varsle eller ikke, eller er i tvil om man har avdekket et kritikkverdige forhold, kan man, 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, Petroleumstil-

synet, Økokrim mv. som kan kontaktes for faglige spørsmål eller varsles til.

Representantene ber regjeringen nedsette et utvalg for å evaluere varslingsreglene. Som jeg har nevnt er det foretatt en evaluering av varsling, varslingseffektivitet, og varslingskonsekvenser som ble offentliggjort den 10. juni. Hovedfunnene er at varsling straffes sjeldnere og varslingen i Norge er mer effektiv enn i andre land, men at kunnskapen om varsling ikke er god nok. Den vanligste reaksjonen en varslers får er positiv, og åtte av ti varslere svarer at de ville varslet igjen. Men selv om 50 prosent av de spurte svarer at forholdet opphørte eller ble forbedret ved varslingen, svarer en av tre at det ikke ble noen vesentlig forbedring. En relativt stor andel arbeidstakere (30 prosent) sier at de unnlater å varsle av ulike årsaker, og den hyppigst nevnte årsaken er antakelsen om at ubehagelighetene ville bli for store. Rapporten viser for øvrig at skriftlige varslingsrutiner har god effekt.

Selv om varslingsreglene er relativt nye, ligger det et klart forbedringspotensial i *håndteringen* på arbeidsplassen når så mange som 48 prosent av arbeidstakerne og 28 prosent av lederne svarer at de ikke har kjennskap til bestemmelsene. Mange virksomheter har heller ikke skriftlige varslingsrutiner.

Det er grunn til å understreke at det har gått kort tid siden varslingsreglene trådte i kraft og at det derfor foreligger et begrenset erfaringsgrunnlag i virk-

somhetene med hensyn til reglene og deres virkning over tid. Det er imidlertid svært positivt at rapporten slår fast at det på bakgrunn av foreliggende kunnskap i Norge er grunn til å fastslå at varslere her i landet straffes sjeldnere og at varslingen er mer effektiv enn det rapporteres om i internasjonal litteratur.

Rapporten fra FAFO gir grunn til å slå fast at det bør prioriteres å gjøre loven mer kjent. Kunnskap om reglene både hos arbeidstaker og arbeidsgiver vil kunne styrke varslersens posisjon i en reell situasjon. Økt kunnskap og bruk av reglene over noe mer tid vil også gi et bedre grunnlag for en grundig gjennomgang av bestemmelsene for å avdekke et eventuelt forbedringspotensial.

På bakgrunn av ovenstående redegjørelse mener jeg det er for tidlig å igangsette en ytterligere evaluering av reglene på nåværende tidspunkt. Departementet vil ta med seg funnene fra FAFO-rapporten i sitt videre arbeid med tematikken og vil arbeide for å gjøre reglene mer kjent i norsk arbeidsliv. Her har også partene i arbeidslivet en viktig rolle.

Jeg forutsetter videre at Arbeidstilsynet vil følge opp reglernes gjennomslag og innføring av varslingsrutiner i sine tilsyn på arbeidsplassene. Departementet vil i tiden fremover vurdere hvordan tilsynsmyndighetene for øvrig kan sørge for å bidra til å gjøre reglene mer kjent. Slik jeg ser det nå vil det være aktuelt med en grundigere evaluering av bestemmelsene om et par-tre år.

Vedlegg 2

Brev fra arbeids- og sosialkomiteen til Arbeidsdepartementet v/statsråden, datert 20. oktober 2010

Vedrørende Representantforslag nr. 151 S (2009-2010) om evaluering av varslersparagrafen og virkningen av den

Komiteen har som kjent *Representantforslag nr. 151 S (2009-2010) fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Robert Eriksson, Laila Reiertsen og Vigdis Giltun om evaluering av varslersparagrafen og virkningen av den* til behandling.

I forbindelse med behandlingen av saken har det kommet opp spørsmål knyttet til varslervernet for ansatte hos underleverandører og for innleide perso-

ner. Bakgrunnen er en sak på NRK dagsrevyen, den 11. oktober 2010, om en sikkerhetsvakt som ble fjernet fra jobben ved Statoil Mongstad etter at vedkommende varslet om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Komiteen ber departementet komme med en beskrivelse av gjeldende rett når det gjelder varslervernet for ansatte hos underleverandører og innleide personer sammenlignet med det som gjelder for ansatte i selve virksomheten.

Vedlegg 3

Brev fra Arbeidsdepartementet v/statsråden til arbeids- og sosialkomiteen, datert 25. oktober 2010

Vedrørende Representantforslag nr. 151 S (2009-2010) om evaluering av varselerparagrafen og virkninger av den

Jeg viser til brev 20. oktober 2010 fra Arbeids- og sosialkomiteen der komiteen ber om en beskrivelse av gjeldende rett når det gjelder varslervernet for ansatte hos underleverandører og innleide personer.

Det er som kjent ikke uvanlig at bedrifter benytter seg av underleverandører og innleid arbeidskraft. I slike tilfeller har arbeidstakerne sitt formelle ansettelsesforhold hos underleverandøren/utleiefirmaet, og ikke hos bedriften hvor arbeidet utføres.

Varslingsreglene fastslår at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten på en forsvarlig måte, og at gjengjeldelse mot dette er forbudt. På samme måte som for eksempel oppsigelsesreglene, gir varslingsreglene arbeidstakerne rettigheter overfor egen arbeidsgiver, og i utgangspunktet ikke overfor andre virksomheter.

Bedriften som har kjøpt inn tjenestene av en underleverandør/et utleiefirma har normalt ingen oppsigelsesadgang overfor de aktuelle arbeidstakerne, ettersom bedriften ikke er arbeidsgiver. Bedriften kan imidlertid si opp avtalen med underleverandøren/utleiefirmaet. Sistnevnte er i utgangspunktet et forhold mellom de to bedriftene.

Avslutning av en slik avtale innebærer ikke i seg selv at arbeidstakeren mister jobben hos sin arbeidsgiver. Underleverandøren/utleiefirmaet er som andre arbeidsgivere underlagt arbeidsmiljølovens regler blant annet med hensyn til krav om saklig grunn for oppsigelse.

I forhold til egen arbeidsgiver får varslingsreglene etter sin ordlyd ikke direkte anvendelse der det

er varslet om en annen virksomhet enn arbeidsgiverbedriften. At reglene ikke får anvendelse innebærer imidlertid ikke at den aktuelle arbeidsgiveren står fritt til å si opp arbeidstakeren. Kravene til oppsigelse/avskjed må alltid være oppfylt, jf. ovenfor.

Det fremgår av brevet fra komiteen at spørsmålet har kommet opp på bakgrunn av en mediasak om en sikkerhetsvakt som ble fjernet fra jobben ved Statoil Mongstad etter å ha varslet om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Jeg er kjent med denne saken fra avisene. Det fremgår der at arbeidstakeren ikke var ansatt hos Statoil, men hos et eksternt sikkerhetsselskap.

Jeg skal ikke kommentere rettmessigheten av virksomhetenes handlinger i denne konkrete saken, noe mediefremstillingen heller ikke gir et tilstrekkelig bilde til å gjøre. Saken kan likevel være med på å belyse noen av problemstillingene rundt trepartsforhold i arbeidslivet. Jeg tenker da særlig på situasjonen ved innleie av arbeidskraft, hvor arbeidstakeren har sitt ansettelsesforhold i en virksomhet men hvor en annen, innleievirksomheten, leder og har styringsretten over den innleide arbeidstakeren.

For regjeringen er det av flere grunner, og i lys av denne og liknende problemstillinger, et ønske om at topartsrelasjoner direkte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal være dominerende i norsk arbeidsliv, og at trepartsrelasjoner mellom innleier, arbeidstaker og arbeidsgiver dermed ikke skal bli for utbredt. Topartsrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er generelt av stor betydning for det norske arbeidsmarkedet, hvor arbeidsmiljøloven og kollektive avtaleverk også baserer seg på en slik relasjon.

