

Arbeids- og sosialdepartementet

**Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om varsling
(20. juni 2016)**

Tiltak for å styrke varslervernet.

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og sammendrag.....	3
2	Internasjonale regler og anbefalinger.....	4
2.1	Generelt.....	4
2.2	FN-konvensjon om korrupsjon.....	4
2.3	Europarådet.....	5
2.4	EU.....	5
2.5	OECD-anbefalinger.....	6
3	Nordisk rett.....	6
4	Samling av varslingsreglene i et eget kapittel i arbeidsmiljøloven.....	7
5	Utvidelse av virkeområdet for varslingsreglene.....	8
5.1	Gjeldende rett.....	8
5.2	Departementets vurderinger og forslag.....	8
6	Varslingsrutiner.....	9
6.1	Gjeldende rett.....	9
6.2	Departementets vurderinger og forslag.....	10
7	Beskyttelse av identiteten til den som varsler til offentlige myndigheter.....	15
7.1	Bakgrunn.....	15
7.2	Gjeldende rett.....	16
7.3	Departementets vurderinger og forslag.....	17
8	Andre tiltak for å styrke varslernes situasjon.....	20
9	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	20
10	Forslag til lovtekst.....	21

1 Bakgrunn og sammendrag

Gode, reelle muligheter til å si ifra om feil og mangler er et vesentlig trekk ved et godt arbeidsmiljø og en sunn bedriftskultur. Det er viktig at forholdene legges til rette for at arbeidstakere skal melde fra om kritikkverdige forhold i virksomheten, slik at lovbrudd, korrupsjon og annen uakseptabel adferd blir avdekket og opphører.

Arbeidsmiljølovens regler om varsling ble innført med virkning fra 1. januar 2007 og består av tre bestemmelser: § 2-4 som fastslår arbeidstakeres rett til å varsle om kritikkverdige forhold, § 2-5 som setter forbud mot å møte varslere med represalier og § 3-6 som fastsetter at virksomhetene som hovedregel skal ha interne rutiner for varsling.¹ Et hovedformål med de nye reglene var å beskytte arbeidstakere som sier ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten, og samtidig tydeliggjøre at varsling både er lovlig og ønsket.

Ved vedtakelsen av varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven ble det forutsatt at reglene etter en tid skulle evalueres. Etter bestilling fra departementet har derfor Forskningsstiftelsen Fafo og advokatfirmaet Arntzen de Besche evaluert varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.² Begge evalueringsrapportene konkluderer med at lovbestemmelsene i hovedsak fungerer bra og har gjort det enklere og tryggere å varsle.

Fafo-rapporten viser at det varsles oftere i Norge enn i andre land.³ Norske arbeidstakere ser også ut til å lykkes bedre med varslingen sammenlignet med hva det rapporteres om i andre land, og de norske varslerne utsettes i mindre grad for sanksjoner. Samtidig gir enkelte undersøkelser inntrykk av at nesten halvparten av norske arbeidstakere unnlater å varsle om forhold de anser som alvorlige eller kritikkverdige, og at den viktigste grunnen er frykten for represalier. Et hovedfunn i Fafo-rapporten er for øvrig at varslingsrutiner på arbeidsplassen er en viktig suksessfaktor for et godt varslingsklima i virksomhetene.

Begge evalueringsrapportene fremhever at det først og fremst er behov for en bevisstgjøring og holdningsendring til varsling i arbeidslivet. Rapporten fra Arntzen de Besche viser at antallet saker for domstolene har økt betydelig etter at arbeidsmiljøloven fikk egne regler om dette. Et hovedinntrykk er at domstolene praktiserer reglene i tråd med reglenes formål slik disse er uttrykt i forarbeidene, og Arntzen de Besche har ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer i reglene.⁴ Fafo fremholder på sin side at kan være behov for å gjøre varslingsrutiner til et tydeligere lovkrav, og at loven dessuten bør sette

¹ Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) og Innst. O. nr. 6 (2006-2007)

² Sissel C. Trygstad, Marit Skivenes, Johan Røed Steen og Anne Mette Ødegård (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene. Fafo-rapport 2014:05*

Arntzen de Besche (2013). *Evaluering av varslingsreglene. En gjennomgang og analyse av rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis*

³ Fafo-rapport 2014:05 side 187-188

⁴ Arntzen de Besche (2013) side 62

minstekrav til varslingsrutinenes innhold. Det vises også til at loven bør regulere forholdet til innleide/vikarer.⁵

Det legges i dette høringsnotatet fram forslag til endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling. Det legges fram forslag om å klargjøre når arbeidsgiver har plikt til å ha formelle rutiner for varsling og å presisere visse minimumskrav til varslingsrutinenes innhold. Det legges videre fram forslag om å utvide varslervernet til å omfatte innleide arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold i innleierens virksomhet. Det legges også fram forslag om å beskytte varslernes identitet ved varsling til offentlige myndigheter. Endelig foreslår departementet å samle reglene om varsling i et eget kapittel i arbeidsmiljøloven; i nytt kapittel 2 A.

Det vises også til at departementet arbeider med å nedsette en bredt sammensatt ekspertgruppe som skal gjennomgå dagens regler om varsling og komme med forslag til ytterligere forbedringer.⁶

2 Internasjonale regler og anbefalinger

2.1 Generelt

Beskyttelse av varslere er anerkjent som et viktig verktøy, blant annet i de viktigste internasjonale instrumentene som er etablert i kampen mot korrupsjon, herunder nevnes særskilt OECDs anbefalinger. Internasjonale strategier eller tiltak for harmonisering av helhetlig nasjonal regulering av varslervern finnes kun i begrenset grad. De viktigste harmoniseringstiltakene omtales kort i det følgende.

2.2 FN-konvensjon om korrupsjon

FNs konvensjon mot korrupsjon fra 2003 skal fremme internasjonalt samarbeid for å forebygge og bekjempe korrupsjon. Konvensjonen har blant annet en bestemmelse om varsling og krav om tiltak for å gjøre det enklere for offentlig ansatte å rapportere om korrupsjon. Medlemsstatene er forpliktet til å vurdere tiltak for å legge til rette for at offentlige tjenestemenn skal kunne melde fra om korrupsjon til kompetent myndighet når de under utøvelsen av sine funksjoner blir oppmerksomme på slike handlinger. Konvensjonen forplikter også statene til å vurdere å innarbeide hensiktsmessige tiltak for å beskytte mot enhver form for represalier mot enhver som i god tro og med rimelig grunn melder fra til kompetent myndighet om forhold som er straffbare etter konvensjonen. Norge ratifiserte konvensjonen i 2006 og den er gjennomført i norsk rett ved endringer i straffeloven og utleveringsloven samme år.

⁵ Fafo-rapport 2014:05 side 201

⁶ Jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 564 og 565 fra behandlingen av Innst. 205 S (2015-2016)

2.3 Europarådet

Norge har ratifisert Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon.⁷ Konvensjonen regulerer vern for den som varsler om korrupsjon. Nasjonal rett må gi hensiktsmessig vern for arbeidstakere som på grunnlag av rimelig mistanke og i god tro melder fra om korrupsjon til ansvarlige personer eller myndigheter. Arbeidstakere i offentlig og privat sektor skal være vernet mot uberettigede sanksjoner som for eksempel oppsigelse eller unnlatt forfremmelse som bygger på at arbeidstakeren har varslet om korrupsjon.

Europarådets resolusjon om beskyttelse av varslere fra 2010 anerkjenner betydningen av varslere i offentlig og privat sektor.⁸ I resolusjonen blir medlemslandene oppfordret å evaluere og endre lovgivningen i henhold til en rekke nærmere angitte føringer og prinsipper, herunder interne varslingskanaler.

Europarådets ministerkomité vedtok i 2014 en anbefaling til medlemsstatene om beskyttelse av varslere.⁹ Medlemsstatene oppfordres til å gjøre det enklere å rapportere og avsløre forhold som er av offentlig interesse og beskytte varslere ved nasjonale regler, institusjonelle rammer og tariffavtaler. Anbefalingen omfatter en rekke prinsipper for å veilede medlemsstatene når de skal evaluere eller endre regelverket på området, herunder detaljerte krav til varslingskanaler og konkrete krav til arbeidsgivers behandling av mottatte varsler.

2.4 EU

Det finnes ingen EU-regler som generelt regulerer varsling.¹⁰ Det finnes likevel noen direktiver som anerkjenner og regulerer varsling på enkelte samfunnsområder.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/42/EF om innberetning av hendelser innenfor sivil luftfart (rapporteringsdirektivet) har til formål å forbedre luftfartssikkerheten. Direktivet bygger på at rapporterte opplysninger skal håndteres konfidensielt, at myndighetene ikke skal kunne anlegge sivil søksmål mot rapportøren, og at arbeidsgiveren ikke har anledning til å rette sanksjoner mot ansatte som har rapportert i henhold til regelverket. Direktivet er implementert i luftfartsloven.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/49/EF om jernbanesikkerhet (jernbanesikkerhetsdirektivet) inneholder harmoniserte krav til gjennomføring av undersøkelser etter jernbaneulykker og andre alvorlige forhold. For å sikre at alle

⁷ Civil Law Convention on Corruption, 4 November 1999

⁸ Resolution 1729 (2010) Protection of “whistle-blowers” by the Parliamentary Assembly

⁹ Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistleblowers prepared by the European Committee on Legal Co-operating (CDCJ) of the Council of Europe

¹⁰ Europaparlamentet har ved flere anledninger oppfordret Europakommisjonen til å foreslå lovgivning om varsling. Partiet De Grønne fremmet forslag om et eget direktiv om varsling i mai 2016. Direktivforslaget er inspirert av internasjonale standarder etablert av FN, Europarådet, OECD og ledende frivillige organisasjoner.

nødvendige opplysninger kommer fram i slike undersøkelser, inneholder jernbaneundersøkelsesloven § 25 en bestemmelse om at arbeidsgiver ikke har anledning til å rette sanksjoner mot ansatte som har rapportert i henhold til regelverket.

Europaparlamentet stemte nylig for å vedta et direktiv om forretningshemmeligheter.¹¹ Direktivet skal beskytte fortrolig "know how" og forretningshemmeligheter mot rettsstridig tilegnelse, bruk og videregivelse. Direktivet har regler om at utnyttelse av slik informasjon likevel er tillatt hvis den faller innenfor rammene av ytringsfriheten, retten til varsling, nødvendig informasjonsdeling mellom arbeidstakere og deres representanter eller andre legitime formål.

2.5 OECD-anbefalinger

En OECD-rapport fra 2016 gir en oversikt og vurdering av lover og praksis om varsling i deres 34 medlemsland og anbefalinger til regulering av varslervernet.¹² Ifølge rapporten har flere OECD-land vedtatt å beskytte varslere gjennom lovgivning i løpet av de siste fem årene enn i de siste 25 årene til sammen. Av de 32 OECD-landene som svarte på undersøkelsen i 2014, rapporterte 27 land at de hadde en dedikert lovgivning om varsling eller annen rettslig beskyttelse for varslere under visse omstendigheter. OECD anbefaler at medlemslandene implementerer bred varslerber beskyttelse som dekker alle som utfører funksjoner relatert til organisasjonens mandat. Økt bevisstgjøring om varslingsprosessen gjennom opplæring, nyhetsbrev og informasjonsmøter om varslingskanaler og prosedyrer som tilrettelegger for varsling er et annet av de anbefalte tiltakene for å fremme mer omfattende beskyttelse av varslere.

3 Nordisk rett

Av de nordiske landene er det kun Norge som på nåværende tidspunkt har en lovfestet rett til å varsle og et generelt vern av arbeidstakere som varsler.¹³ I 2014 ble det imidlertid lagt fram en omfattende utredning som vurderer lovregulering av vern av varslere i Sverige.¹⁴ Utredningens forslag har vært på høring og proposisjon med forslag til en egen lov om særskilt beskyttelse av arbeidstakere som varsler om "allvarliga missförhållanden" i arbeidsgiverens virksomhet er lagt fram for Riksdagen og skal etter planen behandles der i juni 2016.¹⁵ Etter forslaget skal loven gjelde i privat og offentlig sektor og gi vern til alle arbeidstakere uavhengig av ansettelsesform, også innleide arbeidstakere. Forslaget

¹¹ 2013/0402(COD) Protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure

¹² OECD, Committing to Effective Whistleblower Protection (mars 2016)

¹³ Fafo-rapport 2014:05 side 23

¹⁴ SOU 2014:31 Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

¹⁵ Regeringens proposition 2015/16:128 Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

innebærer at arbeidstakere som utsettes for gjengjeldelse i strid med loven skal ha rett til erstatning fra arbeidsgiver. Det foreslås at partene skal ha delt bevisbyrde. Dersom arbeidstakeren kan vise til forhold som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med loven, er det arbeidsgiver som må bevise at slik gjengjeldelse ikke har funnet sted.

Med varsling om "allvarliga missförhållanden" menes varsling om lovbrudd som kan straffes med fengsel eller forhold som er sammenlignbare med dette. I vurderingen av om forholdet er sammenlignbart med straffbare lovbrudd som medfører fengsel skal det tas hensyn til om det finnes en allmenninteresse i at forholdet kommer fram. Eksempler på forhold som omfattes av reglene:

- Ulike typer økonomisk kriminalitet (som skatteunndragelse, bedrageri, underslag og utroskap)
- Ulike typer korrupte handlinger (som for eksempel å gi og ta imot bestikkelser)
- Risiko for liv, helse og sikkerhet
- Skade og risiko for skade på miljøet
- Brudd på interne regler og prinsipper

Det svenske forslaget har egne bestemmelser om varsling internt, varsling til arbeidstakerorganisasjon og varsling eksternt til offentligheten/myndighetene. Ved ekstern varsling er det foreslått en regel om at arbeidstakeren må ha grunnlag for påstanden og at det kun kan varsles eksternt dersom arbeidstakeren først har varslet internt uten at arbeidsgiveren har tatt grep og orientert arbeidstakeren om dette. Dette gjelder likevel ikke dersom man har rimelig grunn for å ikke varsle internt først, eksempelvis ved akutt fare, veldig alvorlige lovbrudd eller der det er risiko for bevisforspillelse.

4 Samling av varslingsreglene i et eget kapittel i arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljølovens gjeldende regler om varsling er plassert i to ulike kapitler; i kapittel 2 om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter og i kapittel 3 om virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet. Systematisk hører ikke varslingsbestemmelsene nødvendigvis naturlig hjemme i noen av disse kapitlene. Uavhengig av dette, er det departementets oppfatning at det vil være hensiktsmessig å samle reglene om varsling, både av brukerhensyn og for å synliggjøre et viktig tema. Departementet viser til at evalueringen av varslingsreglene tydeliggjør at det er en god sammenheng mellom de materielle reglene om varsling i §§ 2-4 og 2-5 og formalregelen om varslingsrutiner i § 3-6. Departementet har på denne bakgrunn vurdert bestemmelsenes plassering og funnet det mest hensiktsmessig å foreslå at reglene om varsling samles i et eget, nytt kapittel 2 A i arbeidsmiljøloven.

5 Utvidelse av virkeområdet for varslingsreglene

5.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljølovens utgangspunkt er at den regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidsgivers egne ansatte. Det er imidlertid flere unntak fra dette utgangspunktet, for eksempel berøres forholdet til innleide arbeidstakere i lovens § 2-2 og §§ 14-12 til 14-14.

I tråd med lovens utgangspunkt, innebærer reglene om varsling i arbeidsmiljøloven § 2-4 og § 2-5 at alle arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i egen virksomhet og er beskyttet mot ulovlig gjengjeldelse fra egen arbeidsgiver.

En innleid arbeidstaker er ikke ansatt i den virksomheten som vedkommende er leid ut til og arbeider i, men i utleievirksomheten, typisk et bemanningsforetak. En arbeidstaker som leies ut fra et bemanningsforetak vil derfor være omfattet av varslervernet i arbeidsmiljøloven når hun eller han varsler om forhold i bemanningsforetaket, men ikke dersom det varsles om forhold i innleievirksomheten.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener gode grunner taler for at innleide arbeidstakere bør likestilles med innleievirksomhetens egne arbeidstakere, slik at de og kan varsle om kritikkverdige forhold i innleievirksomheten uten å risikere gjengjeldelse.

En innleid arbeidstaker vil, i likhet med innleierens egne ansatte, utføre arbeid i og for innleievirksomheten, og typisk være underlagt dennes ledelse og kontroll. Innleide arbeidstakere kan derfor ha tilgang til samme informasjon som virksomhetens egne ansatte, og derfor også både mulighet til å oppdage uregelmessigheter og behov for å kunne melde fra om dette. Ettersom den innleide arbeidstakeren ikke har noe stillingsvern hos innleier, kan det antagelig hevdes at innleide arbeidstakere ofte vil kunne være i en særlig sårbar situasjon dersom de sier fra om kritikkverdige forhold. Det kan derfor legges til grunn at innleide arbeidstakeres behov for et gjengjeldelsesvern derfor vil være minst like sterkt som for virksomhetens egne ansatte. Videre vil det naturligvis være en like sterk allmenninteresse i at kritikkverdige forhold kommer fram og opphører, uavhengig av om de oppdages av arbeidsgiverens egne ansatte eller innleide arbeidstakere.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at arbeidsmiljølovens regler om varsling skal gjelde tilsvarende for innleid arbeidstaker som varsler om kritikkverdige forhold i innleierens virksomhet. Den innleide skal kunne varsle om kritikkverdige forhold hos innleier og skal også da ha det samme vernet mot gjengjeldelse fra innleier som innleierens egne ansatte. Departementet legger videre til grunn at en innleid arbeidstaker som benytter seg av sin rett til å varsle om forhold i innleievirksomheten, etter omstendighetene også vil kunne risikere reaksjoner fra sin egen arbeidsgiver,

utleievirksomheten. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å presisere i loven at forbudet mot gjengjeldelse mot den innleide i slike tilfeller gjelder både for innleier og utleier.

Departementet har på denne bakgrunn følgende forslag til ny § 2 A-1 første ledd andre punktum og § 2 A-2 første ledd andre punktum:

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

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

§ 2 A-2. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

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

6 Varslingsrutiner

6.1 Gjeldende rett

Etter arbeidsmiljøloven § 3-6 skal arbeidsgiver "...i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det."

Loven legger således i dag opp til at arbeidsgiver skal foreta en skjønnsmessig vurdering av om det er behov for særlige tiltak, og iverksette slike tiltak dersom forholdene i virksomheten tilsier det. Hvorvidt det er behov, og følgelig plikt, til å iverksette tiltak, vil avhenge av risikoforholdene og ytringsklimaet i virksomheten. I de fleste tilfellene der det er behov for tiltak vil det være naturlig at det utarbeides rutiner for varsling.¹⁶

Av passusen i § 3-6 om at tiltak etter bestemmelsen skal gjøres "i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet", utledes det blant annet at rutiner/andre relevante tiltak skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne.¹⁷ I følge lovforarbeidene er ikke terskelen høy for at det skal være plikt til å sette i verk tiltak som beskrevet i bestemmelsen. Det er "først og fremst "ukompliserte" virksomheter med få ansatte som ikke vil være omfattet av pliktene etter § 3-6."¹⁸

¹⁶ Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) side 46

¹⁷ Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) side 54

¹⁸ Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) side 54

Bestemmelsen gir ingen nærmere veiledning om hvordan varslingsrutiner skal utformes. Av forarbeidene følger det at det med varslingsrutiner menes prosedyrer for når det skal varsles, hvem det kan varsles til og håndtering av kritiske ytringer i virksomheten som er nedfelt i reglementer, instruksjer, avtaler eller lignende.

6.2 Departementets vurderinger og forslag

Innledning

Det har vært reist kritikk om at dagens "rutinebestemmelse" i arbeidsmiljøloven § 3-6 er for skjønnsmessig utformet, slik at arbeidsgiverne ikke enkelt oppfatter om de har plikt til å ha varslingsrutiner eller ikke. På samme måte at det er uklart hvilke "andre tiltak" som eventuelt kan være relevante i stedet for varslingsrutiner.

At lovteksten ble formulert så vidt skjønnsmessig, var først og fremst begrunnet i et ønske om å unngå en for firkantet bestemmelse som ville innebære unødig byråkrati i de minste virksomhetene. Selv om det er gitt retningslinjer for lovforståelsen i forarbeidene, herunder en presisering av at terskelen skal være lav, har departementet forståelse for de innvendinger som er reist i denne forbindelse. Departementet mener derfor at det vil være hensiktsmessig at lovteksten gir brukerne tydeligere veiledning både når det gjelder *om* det er plikt til å iverksette tiltak, *hvilke* tiltak som i tilfelle kreves og *hvordan* kravet skal etterkommes.

Departementet legger i den anledning betydelig vekt på evalueringsrapporten til Fafo som viser at ansatte i virksomheter som har varslingsrutiner varsler mer enn ansatte i virksomheter uten slike rutiner.¹⁹ Videre viser rapporten til at varslere i virksomheter med varslingsrutiner i større grad oppnår å få endret det kritikkverdige forholdet det varsles om, og de blir i mindre grad utsatt for sanksjoner fra arbeidsgiver. Departementet legger derfor til grunn at rutiner for intern varsling har en klar positiv effekt for ytringsklimaet i virksomhetene. Undersøkelser viser at andelen arbeidstakere som har varslingsrutiner på arbeidsplassen har økt etter at varslingsreglene ble innført i arbeidsmiljøloven i 2007. I følge Fafo-rapporten hadde litt over halvparten av alle arbeidstakere varslingsrutiner i 2013, og andelen er høyest i offentlig sektor.²⁰ Det er departementets oppfatning at tydeligere regler/krav til rutiner vil kunne være en pådriver for at enda flere blir klar over plikten og faktisk etablerer rutiner for varsling.

Klargjøring av når det skal være plikt til å ha varslingsrutiner

Dagens skjønnsmessig utformede lovtekst i arbeidsmiljøloven § 3-6, hvoretter virksomhetene har plikt til å etablere varslerrutiner dersom "forholdene i virksomheten tilsier det", er som nevnt blant annet motivert ut fra hensynet til å skåne små og enkle virksomheter fra unødvendige byråkratiske byrder. Gjeldende bestemmelse hviler dermed

¹⁹ Fafo-rapport 2014:05 side 189

²⁰ Fafo-rapport 2014:05 side 190

på en oppfatning om at det oftest er mindre påkrevet med formelle varslingsrutiner eller andre tiltak i de små og ukompliserte virksomhetene. Et typisk eksempel vil være "kiosken på hjørnet" med et fåtall ansatte. En slik virksomhet vil både ha begrensede ressurser til å etablere formelle rutiner, og formodentlig mindre behov for å bruke disse. Dette betyr naturligvis ikke at varsling ikke kan være et relevant virkemiddel for å avdekke kritikkverdige forhold også i små virksomheter, eller at varslere i små virksomheter ikke kan ha behov for vern mot gjengjeldelse. "Rutinebestemmelsen" i § 3-6 regulerer kun plikten til å etablere rutiner for varsling, mens det materielle varslervernet som følger av §§ 2-4 og 2-5 gjelder fullt ut i alle virksomheter.

Når departementet nå legger fram forslag om en mer tydelig avgrensning av virkeområdet for "rutinebestemmelsen", mener vi at hensynene som nevnt ovenfor fortsatt er gyldige, med andre ord slik at de minste virksomhetene, i alle fall i utgangspunktet, bør være unntatt. Etter departementets oppfatning vil det derfor være hensiktsmessig å fastsette en terskel knyttet til antall ansatte i virksomheten, før en ubetinget plikt til å etablere formelle varslertiltak inntreffer.

I dag kan virksomhetene som omfattes av pliktene etter arbeidsmiljøloven § 3-6 velge mellom å etablere rutiner for varsling og å iverksette *"andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling..."*. Det er departementets klare inntrykk at gjeldende bestemmelse i praksis blir oppfattet som et krav om å få på plass "rutiner" om varsling, slik at alternativet om "andre tiltak" har hatt liten praktisk betydning. Samtidig som departementet foreslår en tydelig regel for når pliktene etter bestemmelsen utløses, vil det også bli foreslått å ta ut alternativet om "andre tiltak". Det er departementets oppfatning at disse grepene vil gi en langt mer klargjørende bestemmelse, som det vil bli lettere for virksomhetene å forholde seg til.

Departementet mener det er viktig at terskelen ikke settes for høyt, når grensen skal settes for hvor mange ansatte virksomheten skal ha før plikten til å ha varslingsrutiner utløses. Det vises for det første til at dagens bestemmelse må fortolkes slik at det kun er de minste og ukompliserte virksomhetene som er unntatt. Departementet viser videre til det som er beskrevet ovenfor om at varslingsrutiner generelt synes å være et svært effektivt virkemiddel for å skape et godt yrings- og varslingsklima i virksomheten.

Departementet antar at en grense på 10 ansatte på en hensiktsmessig måte vil balansere hensynet til behovet for å ha varslingsrutiner opp mot hensynet til å unngå byråkratiske formalkrav for små virksomheter.

En grense på 10 ansatte vil dessuten harmonere godt med lignende terskler i arbeidsmiljøloven. Etter § 6-1 har virksomheter med færre enn 10 ansatte mulighet for å avtale seg bort fra verneombudsordningen. Bestemmelsen i § 14-16 opererer også med samme grense for virksomhetenes plikt til å ha arbeidsreglement og plikten til å ha en såkalt "hovedbedriftsavtale" etter § 2-2 inntreffer ved 10 arbeidstakere.

Forslaget innebærer at om lag 60 000 virksomheter vil være omfattet av plikten til å utarbeide interne rutiner for varsling, jf. SSBs statistikk over antall virksomheter i Norge fordelt etter størrelse.

Tabell: Antall virksomheter etter størrelse, per 1. januar 2016

Kilde: SSB

Størrelse	Antall virksomheter
1-4 ansatte	91 273
5-9 ansatte	41 159
10-19 ansatte	29 614
20-49 ansatte	20 712
50-99 ansatte	6 181
100-249 ansatte	2 790
250 ansatte og over	786

Departementet ber særlig om innspill fra høringsinstansene om hvor grensen bør settes.

Departementet presiserer at innleide arbeidstakere skal omfattes, både i den forstand at innleide skal være omfattet av varslingsrutinene som sådan, og ved at de skal telle med i forhold til terskelverdien.

Etter mønster av arbeidsmiljøloven § 6-1 første ledd tredje punktum om virksomhetenes plikt til å ha verneombud, fremmer departementet videre forslag om en særskilt hjemmel for Arbeidstilsynet til "etter en konkret vurdering av forholdene i virksomheten" å kunne fastsette at også virksomheter med færre enn 10 ansatte skal ha varslingsrutiner. Slike pålegg vil kunne være aktuelle i tilfeller hvor det påviselig er et dårlig ytringsklima i virksomheten eller hvor det av andre årsaker etter en konkret vurdering anses særlig viktig å ha formelle rutiner om varsling på plass.

Departementet har på denne bakgrunn følgende forslag til ny § 2 A-3 første og andre ledd:

§ 2 A-3. Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling

(1) Ved virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 10 arbeidstakere skal arbeidsgiver utarbeide rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2 A-1.

(2) Arbeidstilsynet kan, etter en konkret vurdering av forholdene i virksomheten, fastsette at virksomhet med færre enn 10 arbeidstakere skal utarbeide rutiner som nevnt i første ledd.

Krav til varslingsrutinenes innhold

Evalueringen av varslingsbestemmelsene viser arbeidstakere ofte ikke sier fra om kritikkverdige forhold på grunn av usikkerhet eller uvitenhet om når man kan si fra, hvem de kan si fra til eller hvordan de skal si fra. Slik usikkerhet vil reduseres eller elimineres dersom svar på slike spørsmål er gjennomtenkt og nedfelt i tilgjengelige og kjente kjøreregler i virksomhetens varslingsrutiner.

Arbeidsmiljøloven § 3-6 gir ikke nærmere veiledning til hvordan varslingsrutiner skal utformes eller hva de skal inneholde. Departementet mener at det er behov for å presisere visse minimumskrav til hva rutinene skal inneholde. Formålet er å øke varslernes forutsigbarhet, og samtidig gjøre det enklere for virksomhetene å lage gode rutiner som vil fungere etter sin hensikt. Det vises videre til at plikten etter § 3-6 er underlagt Arbeidstilsynets håndhevingskompetanse, jf. oppregningen i arbeidsmiljøloven § 18-6. Også dette taler for at pliktene konkretiseres noe mer.

Departementet skisserer følgende minimumskrav til rutiner for varsling, hvor det blant annet er sett hen til internasjonale retningslinjer for hva varslingsrutiner bør inneholde, blant annet fra EU, OECD og Transparency International:

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

Departementet foreslår videre at det skal fremgå uttrykkelig av lovbestemmelsen om varslingsrutiner at rutinene i seg selv *ikke* må virke begrensende på retten til å varsle.

Oppfordring til varsle om kritikkverdige forhold

Slik departementet ser det, vil det mest virkningsfulle "tiltaket" for å styrke varslernes situasjon spesielt, og varsling som instrument generelt, antagelig være at arbeidslivet får "rotfestet" i sin kultur at varsling er et gode og noe virksomhetene ønsker. Departementet mener at et virkemiddel i denne forbindelse kan være å se til at virksomhetenes varslingsrutiner inneholder en aktiv oppfordring om å si ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten. En slik oppfordring kan gi et viktig signal, både til den som vurderer å varsle og til arbeidsgiverne, om at det er ønskelig at det sies ifra om kritikkverdige forhold, og at varslerne vil bli tatt imot på en god og seriøs måte i virksomheten. Det kan i den forbindelse være hensiktsmessig at eksempler på risikoforhold i den enkelte virksomhet som det er særlig viktig og ønskelig at det varsles om, fremkommer av rutinen. Det kan dreie seg om generelle risikoforhold som er relevante i de fleste virksomheter, slik som underslag, korrupsjon og helseskadelig arbeidsmiljø, eller en henvisning til eventuelle etiske retningslinjer eller normer som gjelder i den konkrete virksomheten.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å lovfeste at de interne rutinene skal inneholde en oppfordring om at arbeidstakerne varsler om eventuelle kritikkverdige forhold i virksomheten.

Arbeidstakers fremgangsmåte for varsling

Departementet foreslår å lovfeste at rutinene skal inneholde retningslinjer for hvordan arbeidstaker trygt kan gå fram med sitt varsel, med andre ord en rutine som beskriver selve fremgangsmåten ved varsling. Det innebærer blant annet at rutinene angir hvem det kan varsles til og hvordan det kan varsles.

Hver virksomhet må her finne sin egen "oppskrift" på hva som er en hensiktsmessig fremgangsmåte for varsling av kritikkverdige forhold. Dersom virksomheten har en ordning med anonym varsling, skal det i tilfelle fremgå av rutinene at virksomheten har en slik ordning.

Fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling

Det er viktig å ha rutiner som sikrer en viss forutsigbarhet i oppfølgingen av et varsel, og som samtidig sikrer en forsvarlig håndtering av selve varselet. Dette av hensyn til både arbeidstaker, arbeidsgiver/virksomheten og eventuelt den som det varsles om i saken.

Departementet foreslår derfor at det stilles krav til at rutinene skal angi arbeidsgivers fremgangsmåte og håndtering av et mottatt varsel og oppfølging av varsling i virksomheten, herunder hvem som har ansvar for oppfølgingen av varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Rutinene må ikke begrense arbeidstakers lovfestede rett til å varsle

Det er eksempler på at varslingsrutiner først og fremst retter oppmerksomheten på hva det *ikke* kan varsles om, slik at rutinene snarere virker begrensende på virksomhetens ytringskultur enn det motsatte. Retten til å varsle etter gjeldende § 2-4 er ufravikelig og kan naturligvis ikke søkes begrenset gjennom rutiner for varsling. Departementet foreslår å ha med en påminnelse om dette i lovbestemmelsen.

Andre krav til rutinene

Arbeidstilsynets erfaring fra tilsyn med mellomstore og store virksomheter er at de fleste har skriftlige varslingsrutiner etter § 3-6, men at det ikke alltid er slik at de ansatte kjenner til disse. Departementet vil påpeke at det bør være et minstekrav at arbeidstakerne gjøres kjent med varslingsrutinene, og at de ved behov lett kan finne fram til disse.

Departementet foreslår derfor å presisere i loven at varslingsrutinene skal være *skriftlige, tilgjengelige og gjort kjent for alle ansatte*.

Fafo-rapporten viser at omfanget av varslingsrutiner er større i offentlig sektor enn i privat sektor, og at det i offentlig sektor er vanlig at tillitsvalgte og verneombud er delaktig, noe som er sjeldnere i privat sektor.²¹ En gjennomgang av ulike europeiske

²¹ Fafo-rapport 2014:05 side 192

selskaper viser også at tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte sjelden er med på å utforme slike rutiner eller retningslinjer for varsling. Manglende medvirkning fra de ansatte kan ha betydning for arbeidstakernes tillit til rutinene.

Departementet foreslår at det lovfestes et krav om at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal medvirke ved utarbeidelsen av rutinene. Krav om arbeidstakermedvirkning ved utarbeidelse av varslingsrutiner er ikke nytt, jf. beskrivelsen ovenfor av gjeldende rett. Etter departementets oppfatning vil det imidlertid være hensiktsmessig å få tydeliggjort dette kravet i lovteksten.

Departementet har følgende forslag til ny bestemmelse i § 2 A-3 tredje, fjerde og femte ledd som skal lyde:

§ 2 A-3. Plikt til å legge forholdene til rette for intern varsling

(3) Rutiner etter første ledd skal være skriftlige og minst inneholde:

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

(4) Rutiner etter denne bestemmelsen må ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter § 2 A-1.

(5) Rutiner etter denne bestemmelsen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte og gjøres tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

7 Beskyttelse av identiteten til den som varsler til offentlige myndigheter

7.1 Bakgrunn

Varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter vil alltid regnes som forsvarlig varsling i henhold til arbeidsmiljøloven § 2-4 andre ledd. Bestemmelsen omfatter offentlige organer som har som oppgave å håndheve, føre tilsyn med eller overvåke gjennomføringen av lover og regler.²²

I Fafo-rapporten går det fram at varsling til tilsynene og fylkesmenn er lite utbredt, og at dette er funn som støtter eksisterende forskning om at varslere følger linjen i egen

²² Eksempler på dette er politiet, ØKOKRIM, Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Konkurransetilsynet, Miljødirektoratet, Petroleumsstilsynet, Statens helsetilsyn, Mattilsynet og fylkesmennene. Det samme gjelder Barnevernet, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, pasient- og brukerombudene og Sivilombudsmannen.

organisasjon.²³ Fafo peker på at tilsynene har god kompetanse på å håndtere kritikkverdige forhold og at de er godt trent i å skille mellom kritikkverdige forhold som bør håndteres som varslingsaker, og forhold som kan håndteres på andre måter. Forskning viser at måten varsling håndteres på, og måten en varslers blir møtt på, ofte er avgjørende både for sakens utfall og den som varsler. Fafo viser til at den spisskompetansen som et tilsyn besitter, kan gjøre at utfallet i vanskelige varslersaker kan bli bedre.²⁴ Statistisk materiale viser imidlertid at varsling til tilsynsmyndighetene er kontroversielt og kan øke risikoen for represalier.²⁵ Lav toleranse for direkte varsling til myndighetene, kombinert med frykt for represalier dersom man varsler på denne måten, kan derfor antas å være noe av årsaken til at ikke flere varsler til offentlige myndigheter.

Enkelte undersøkelser gir som nevnt inntrykk av at nesten halvparten av norske arbeidstakere unnlater å varsle om forhold de anser som alvorlige eller kritikkverdige, og at den viktigste grunnen er frykten for represalier.²⁶ Represalier fra arbeidsgiver på grunn av varsling til offentlig myndighet kan tenkes unngått dersom det forblir ukjent hvem som har varslet myndighetene, og i Fafo-rapporten vises det til at Petroleumstilsynet og Finanstilsynet trakk fram forholdet mellom offentlighets hensyn og anonymitet for varsler som problematisk.²⁷ Departementet antar at dersom det finnes mekanismer som på en hensiktsmessig måte beskytter identiteten til varslere, vil flere tørre å varsle om kritikkverdige forhold. Departementet har på denne bakgrunn utredet om det er hensiktsmessig å styrke beskyttelsen av varslers identitet ved varsling til offentlige myndigheter, slik at identiteten til den som varsler ikke kan oppgis til arbeidsgiver eller andre som ønsker innsyn i en sak.

7.2 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven har i svært mange år hatt en regel om at arbeidstakere uten fare for represalier skal kunne melde fra til Arbeidstilsynet om lovstridige arbeidsmiljøforhold. Etter arbeidsmiljøloven § 18-2 har Arbeidstilsynet en plikt til å holde navnet til arbeidstakere som melder fra om brudd på arbeidsmiljøloven hemmelig. Dette gjelder også overfor den arbeidsgiver som er anmeldt, og bestemmelsen går dermed foran forvaltningslovens regler om partsinnsyn.

Det er enkelte andre lover som også har særregulering av taushetsplikt om kilders identitet, eksempelvis konkurranseloven § 27 og luftfartsloven kapittel 12.

Spørsmålet om taushetsplikt, eller forvaltningens adgang til å unnta varslers identitet fra offentlighet, vil ellers måtte avgjøres på bakgrunn av reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Forvaltningsloven regulerer forvaltningens taushetsplikt, men har også

²³ Fafo-rapport 2014:05 side 155

²⁴ Fafo-rapport 2014:05 side 155

²⁵ Fafo-rapport 2014:05 side 198

²⁶ Fafo-rapport 2014:05 side 187

²⁷ Fafo-rapport 2014:05 side 156

regler om partsinnsyn. Offentlighetsloven regulerer hvilken tilgang allmennheten har til forvaltningens saksdokumenter, der hovedregelen er at disse er offentlige, jf. § 3. Det kreves hjemmel i lov for at forvaltningen kan gjøre unntak fra dette. Slike lovbestemte unntak fra innsyn finnes blant annet i offentlighetsloven. Mest praktisk for varslingssaker er unntak fra innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, jf. § 13, og unntak fra innsyn i melding, tips eller lignende dokument om lovbrudd fra private, jf. § 24 andre ledd første setning. Sistnevnte bestemmelse omfatter også lovbrudd som bare er undergitt administrative sanksjoner, men det må dreie seg om brudd på formell lov eller forskrift med hjemmel i lov. Handlinger som bare strider mot yrkesetiske regler eller tjenesteinstrukser mv. er ikke omfattet av bestemmelsen.²⁸ Bestemmelsens forarbeider presiserer også at det ikke er noe krav om at det faktisk har skjedd et lovbrudd, da dette ofte vil framstå som uklart på det tidspunktet en person leverer inn en melding eller et tips, som nettopp har til formål å avklare dette. Bestemmelsen i § 24 andre ledd gjelder generelt for private personer som tipser offentlig myndighet, og innunder dette kommer varsling fra arbeidstakere om mulige lovbrudd i arbeidsgivers virksomhet.

Offentlighetsloven gjelder for allmennheten, og parter og andre med særlig tilknytning til saken kan ha rett til innsyn etter annet regelverk. Det vises særlig til forvaltningsloven § 18, som i utgangspunktet gir en part i en forvaltningssak rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han likevel ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre, eksempelvis for å verne kilden for opplysninger som er gitt til forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b.

Spørsmålet om vern av kilden for opplysninger som er gitt til forvaltningen må dermed avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering, der også reglene om merinnsyn i offentlighetsloven § 11 og forvaltningsloven § 18 andre ledd må tas i betraktning.

7.3 Departementets vurderinger og forslag

Tilsynsmyndigheter og andre offentlige myndigheter har et stort behov for informasjon for å kunne avdekke og vurdere mulige brudd på lov og regelverk. Tips fra publikum og varsel fra arbeidstakere som sier ifra om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet er en viktig kilde til informasjon som kan styrke tilsynet og bidra til å avdekke kritikkverdige forhold innenfor tilsynsområdene. Det er derfor viktig at terskelen for å varsle til offentlig myndighet er lav.

Departementet har vurdert om det bør innføres like regler om kildevern for alle offentlige virksomheter som mottar varsel fra arbeidstakere om kritikkverdige forhold, som et virkemiddel for å stimulere til at arbeidstakere sier fra om kritikkverdige forhold. Departementet vil i det følgende vurdere ulike forslag til løsninger.

²⁸ Jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 146

Arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet ønsker ofte at henvendelsen skal være taushetsbelagt. Slik regelverket er i dag, kan det oppstå situasjoner hvor det er uklart om forvaltningen i det enkelte tilfelle har anledning til å hemmeligholde varslersens identitet. Først og fremst skyldes dette at reglene om merinnsyn og partsinnsyn i offentlighetsloven og forvaltningsloven medfører at det vil bero på en konkret helhetsvurdering om forvaltningen kan bevare taushet om varslersens identitet eller ikke. Offentlighetsloven § 24 andre ledd og arbeidsmiljøloven § 18-2 gjelder kun ved lovbrudd. Dette medfører at det kan oppstå tilfeller der en arbeidstaker har varslet om kritikkverdige forhold i henhold til arbeidsmiljøloven § 2-4, der disse to bestemmelsene imidlertid ikke gjelder fordi det kritikkverdige forholdet ikke gjaldt et lovbrudd.

Departementet mener at gjeldende rettstilstand bidrar til å svekke forutberegneligheten for den som varsler eller vurderer å varsle til offentlig myndighet. For at ikke arbeidstakere i frykt for represalier fra arbeidsgiver lar være å kontakte myndighetene, og for at myndighetene skal få økt tilfang av informasjon om kritikkverdige forhold som de kan undersøke og ta stilling til, kan det være nødvendig å endre regelverket på dette området.

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å ha likelydende regelverk for alle offentlige myndigheter som mottar henvendelser som kan karakteriseres som varsling. Dette vil sikre arbeidstakere den samme identitetsbeskyttelsen uavhengig av hva de varsler om og til hvilken myndighet. En slik løsning innebærer en viss dobbelregulering i den forstand at det allerede finnes regler om taushetsplikt og unntak fra innsyn, slik det er redegjort for ovenfor. Departementet mener likevel at hensynet til varslere og potensielle varslere tilsier at reglene om kildevern i varslingssaker bør være likelydende og tilgjengelige for de det gjelder. Departementet mener videre at det er viktig med kildevern selv om det kritikkverdige forholdet som det varsles om ikke nødvendigvis innebærer et lovbrudd. En annen konsekvens av en slik endring vil være at de skjønnsmessige reglene om partsinnsyn, unntak fra partsinnsyn og merinnsyn ikke lenger skal vurderes i varslingssaker. Dette vil kunne gi redusert innsyn i enkeltsaker, både for offentligheten og for parter i en forvaltningssak. Allerede i dag er det likevel slik at en stor andel av varslingssakene er unntatt innsyn/taushetsbelagt etter offentlighetsloven § 24 andre ledd og særlovgivning i blant annet arbeidsmiljøloven § 18-2, konkurranseloven § 27 og luftfartsloven kapittel 12.

Taushetsplikt om identiteten til en arbeidstaker som varsler kan hevdes å være problematisk for kontradiksjonen til partene i en forvaltningssak. Etter departementet sin vurdering vil *identiteten* til den som varsler likevel ikke ha avgjørende betydning så lenge parten vil kunne få innsyn i *innholdet* i varslingen. Selv om den det varsles om ikke kan gjøres kjent med varslersens identitet, bør vedkommende som utgangspunkt gis innsyn i faktiske opplysninger, sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Vedkommende vil da kjenne til hvilken informasjon som ligger i saken og hvilket faktum forvaltningen bygger på. På den måten vil den det varsles om ha mulighet til å kunne komme med sin versjon av saken, og eventuelt utfylle og motsi forvaltningens fremstilling. Det kan i

denne sammenhengen også vises til at tilsynsmyndighetene og andre offentlige myndigheter, i pakt med sin alminnelige utredningsplikt, på eget grunnlag må vurdere alle sider av saken, herunder innhente ytterligere opplysninger i den grad dette er nødvendig for å behandle saken på en forsvarlig måte. Det vises videre til at departementet ikke har registrert at anvendelsen av taushetspliktregele i arbeidsmiljøloven § 18-2 har vært ansett som særlig problematisk i denne sammenheng.

Departementet har vurdert ulike måter å regulere kildevern ved varsling til offentlig myndighet. En mulig løsning er å innføre en særskilt bestemmelse i alle aktuelle lover. En slik regulering vil kunne være mer tilgjengelig for enkelte varslere, samtidig som det vil gjøre det mulig å tilpasse regelverket innenfor de enkelte tilsyns-/rettsområder.

En annen løsning er å innføre en generell regel i arbeidsmiljøloven, knyttet til varslingsreguleringen, som sikrer arbeidstaker en rett til å varsle til tilsynsmyndigheter og andre offentlige myndigheter uten at arbeidstakerens identitet gjøres kjent. En slik regulering vil sikre at et tilsvarende vern som gjelder etter arbeidsmiljøloven § 18-2 også vil gjelde ved varsel om brudd på instruks og etiske retningslinjer (som ikke nødvendigvis representerer lovbrudd), samt for varsling til andre tilsynsmyndigheter enn Arbeidstilsynet og for brudd på annet regelverk enn arbeidsmiljøloven. En generell bestemmelse om taushetsplikt ved varsling til offentlige myndigheter kan være mer brukervennlig for den som varsler, og for den enkelte saksbehandler i offentlig myndighet vil det også kunne være en fordel med en klar og enkeltstående regulering i saker som gjelder varsling.

Departementet har også vurdert plassering i forvaltningsloven og offentlighetsloven, men funnet det mest hensiktsmessig å foreslå en bestemmelse i samme kapittel som de øvrige varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre en generell bestemmelse i arbeidsmiljøloven som regulerer taushetsplikt ved varsling til offentlige myndigheter. Etter departementets vurdering vil en slik regulering i størst mulig grad kunne bidra til å ivareta formålet med lovforslaget, som er å gi arbeidstakere som sitter med kunnskap om kritikkverdige forhold trygghet til å kunne varsle om dette til offentlig myndighet.

For å kunne sikre en reell beskyttelse av varslersens identitet, mener departementet at taushetsplikten bør omfatte både varslersens navn og andre identifiserende opplysninger som kan lede til avsløring av varslersens identitet. Slike opplysninger kan være varslersens arbeidssted, stilling mv.

Den foreslåtte taushetsplikten vil gjelde under den forvaltningsmessige behandlingen av saken. Ved senere sivil tvist eller straffesak, vil spørsmålet om taushetsplikt for opplysninger om varslersens identitet bli vurdert etter reglene i prosesslovgivningen.

Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag om endring i arbeidsmiljøloven, slik at ny § 2 A-4 i loven skal lyde:

§ 2 A-4. Taushetsplikt ved varsling til offentlig myndighet

Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten etter § 2 A-1, skal arbeidstakers identitet holdes hemmelig. Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter.

8 Andre tiltak for å styrke varslernes situasjon

En viktig faktor for at reglene om varsling skal ha ønsket effekt, er at kunnskap om regelverket når ut til allmennheten og alle aktører i arbeidslivet. Evalueringsrapporten fra Fafo peker på at offentlige myndigheters informasjon til varslere kan gjøres både bedre tilgjengelig og enklere.²⁹ Arbeidstilsynet har veilednings- og tilsynsansvar for varslingsreglene i arbeidsmiljøloven og har fått i oppdrag å lede et prosjekt i samarbeid med andre relevante myndigheter og tilsyn for å bedre informasjon og samhandling om varsling. Formålet med prosjektet er å sørge for at varslere som henvender seg til offentlige myndigheter blir fulgt opp på en god måte. Arbeidstilsynet skal levere en rapport om prosjektet til departementet innen 1. september 2016.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslag om en offentligrettslig plikt for arbeidsgiver til å utarbeide rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i henhold til forslaget til arbeidsmiljøloven § 2 A-1, vil for enkelte virksomheter innebære at et nytt spørsmål skal trekkes inn i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Det legges til grunn at forslaget ikke vil innebære noen stor byrde for virksomhetene. Forslagene for øvrig medfører ikke vesentlige administrative eller økonomiske byrder for virksomhetene eller for det offentlige.

²⁹ Fafo-rapport 2014:05 side 198

10 Forslag til lovtekst

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. foreslås nytt kapittel 2 A:

Kapittel 2 A. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

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

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

(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

§ 2 A-2. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2 A-1 er forbudt. Overfor innleid arbeidstaker gjelder forbudet både for innleier og utleier. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første eller andre punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2 A-1 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med denne bestemmelsen, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

§ 2 A-3. Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling

(1) Ved virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 10 arbeidstakere skal arbeidsgiver utarbeide rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2 A-1.

(2) Arbeidstilsynet kan, etter en konkret vurdering av forholdene i virksomheten, fastsette at virksomhet med færre enn 10 arbeidstakere skal utarbeide rutiner som nevnt i første ledd.

(3) Rutiner etter første ledd skal være skriftlige og minst inneholde:

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

(4) Rutiner etter denne bestemmelsen må ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter § 2 A-1.

(5) Rutiner etter denne bestemmelsen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte og gjøres tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

§ 2 A-4. Taushetsplikt ved varsling til offentlig myndighet

Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten etter § 2 A-1, skal arbeidstakers identitet holdes hemmelig. Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter.