

Arbeids- og sosialdepartementet

Oslo, 31. august 2018

## Høring – Varslingsutvalgets forslag til lovendringer og tiltak

Det vises til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet og NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern, Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet.

Flesteparten av våre medlemmer har en undervisningsstilling i skolen. Enkelthenvendelser fra medlemmer og tillitsvalgte, samt vår medlemsundersøkelse, viser at mange velger å ikke ytre seg eller varsle om kritikkverdige forhold av frykt for å oppleve negative reaksjoner. Norsk Lektorlag er opptatt av at varslingsklimaet i skolen må bedres.

Øke kunnskap om rettigheter hos både arbeidsgiver og arbeidstaker er viktig for å endre varslings og ytringsklimaet i skolen. Norsk Lektorlag mener at det også er behov for å styrke varslervernet og sikre gode varslingsprosesser. Det er viktig at de lovendringene og tiltakene som gjøres for å styrke varslervernet er egnet til å virke etter sin hensikt, men uten at det går utover rettssikkerheten til den enkelte. Det er vårt utgangspunkt for vårt hørings svar.

### ***Utvide formålsbestemmelsen til også å omfatte ytringsklima***

Norsk Lektorlag er enig med varslingsutvalget at det er hensiktsmessig og av betydning for hensynet til ytringsklimaet på arbeidsplassen at arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse inneholder en prinsipputtalelse om ytringsklima og støtter en endring som foreslått. Et godt ytringsklima er viktig for et godt arbeidsmiljø. At den enkelte skal oppleve at det er trygt å ytre seg er selvsagt av betydning for hvordan den enkelte opplever arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Norsk Lektorlags medlemsundersøkelser dokumenterer at en del av våre medlemmer opplever en frykttkultur når det gjelder å ytre seg. Konkrete henvendelser fra medlemmer som har behov for bistand viser at denne frykten er reell, det vil si at de som ytrer seg i det offentlige rom opplever å bli «kalt inn på teppet», få munnkurv eller få formelle reaksjoner fra arbeidsgiver, som f.eks. advarsler eller tilrettevisninger. En endring av arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse vil være et tydelig signal og fremheve betydningen av lovens kapittel om varsling. Forhåpentligvis vil det kunne bidra til en endring av kultur og holdninger.

### ***Presisering av sammenhengen mellom ytringsfrihet og varsling (henvisning til Grunnloven § 100)***

Når det gjelder ytringsfrihet skal ikke den ansatte måtte begrunne sin rett til ytring, arbeidsgiver må begrunne en innskrenkning i ytringsfriheten. Når vi vet at mange fremdeles avstår fra å ytre seg av

frykt for negative reaksjoner mener Norsk Lektorlag at det er et behov for å både endre holdninger og kultur. I tillegg må kunnskapsnivået om denne retten heves både hos arbeidstaker og arbeidsgiver. Vi tror at denne holdningen og kulturen, samt manglende kunnskap om bestemmelsene, har sammenheng med at flere avstår fra å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Det er retts teknisk ikke vanlig å bruke lovhenvising i rent informasjonsøyemed. Dette har sammenheng med at regelverket har en fragmentarisk struktur og at det er vanskelig å lage uttømmende krysshenvisinger til andre bestemmelser som kan være relevante. Konsekvensen kan bli at henvisningen skaper usikkerhet og tvil når bestemmelsen skal anvendes.

Norsk Lektorlag støtter ikke utvalgets flertall i at det er nødvendig med en henvisning til grunnlovens §100 enten som en egen paragraf eller som et første ledd i arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Vi er bekymret for at lovhenvisingen er egnet til å skape tolkningstvil i fremtiden.

Hvis formålet med en slik henvisning kun er å heve kunnskapsnivået og bevisstgjøre både arbeidstaker og arbeidsgiver når det gjelder retten til å varsle, bør det vurderes om ikke dette kan gjøres gjennom andre tiltak. Hvis en grunnlovshenvisning skal inkluderes i arbeidsmiljøloven er det viktig at det fremgår tydelig at henvisningen ikke er ment å begrense eller endre retten til yringsfriheten i Grunnloven § 100. I så fall er mindretallets forslag å foretrekke, det vil si å bruke «jf. Grunnloven 100» i stedet for «i overensstemmelse med Grunnloven § 100»..

### ***Klargjøring av lovens begreper «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte» når arbeidstager varsler.***

Norsk Lektorlag er enig i at det er behov for endringer og presiseringer i loven når det gjelder begrepene «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte», og støtter i hovedsak flertallet i utvalgets skisse til lovtekst på utredningens side 161. En klargjøring og tydeliggjøring av disse begrepene vil gi økt forutsigbarhet, kunnskap og trygghet for arbeidstakere. Vi håper at dette forhåpentligvis igjen vil føre til at flere vil varsle når kritikkverdige forhold oppdages.

Selv om innholdet i begrepet kritikkverdige forhold følger av lovens forarbeider, støtter Norsk Lektorlag at dette bør inn i lovteksten. Lovforarbeider er for mange en utilgjengelig kilde, det kan ikke forventes at andre enn de som anvender loven gjennom sitt yrke kjenner til denne kilden. Det vil være en klar forbedring å få dette konkretisert i lovbestemmelsen, forutsatt at det på en tydelig måte fremgår at det ikke er en uttømmende liste. Det bør derfor vurderes å bruke «blant annet» eller «for eksempel» i stedet for «herunder». Ordbruken vil da også være mer konsekvent, jfr. forslag til ordlyd i ny § 2A-X Forbud mot gjengjeldelse.

Det fremgår av lovens forarbeider at formålet med å stille krav til fremgangsmåte ikke er å begrense retten til å si ifra. Etter vår vurdering kunne det med fordel ha kommet frem av lovteksten på en tydeligere måte, da vi mistenker at den oppleves som en begrensning slik den er formulert i dag. Begrepet *forsvarlig* er et skjønnsmessig begrep, og det kan oppleves som vanskelig for den enkelte å vurdere hvorvidt lovens vilkår er oppfylt. Selv om det er arbeidsgiver som har bevisbyrden for at det ikke er varslet på forsvarlig måte, vil en arbeidstaker naturlig nok stå overfor denne vurderingen når han skal velge om han skal varsle eller ikke. Utvalgets forslag om å konkretisere hvilke fremgangsmåter som vil kunne være forsvarlig vil være til god hjelp for den enkelte i dette valget, og er etter vår mening en positiv endring. Bestemmelsen blir mer brukervennlig og forutsigbar. Vi støtter også at begrepet *forsvarlig* tas ut.

### **Presisering av arbeidsgivers aktivitetsplikt**

Varslingsutvalget foreslår en regel der arbeidsgivers aktivitetsplikt inneholder (i) en plikt til rask håndtering av et varsel og (ii) en presisering av arbeidsgivers plikt til å sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for varsleren, herunder å motvirke gjengjeldelse.

For å sikre at det fokuseres på det forholdet som det varsles om og hvilke tiltak som skal settes i gang fremfor en fokusering på varsleren, mener Norsk Lektorlag det er riktig å innføre en bestemmelse om arbeidsgivers aktivitetsplikt når det gjelder håndtering og oppfølging av et varsel:

Norsk Lektorlag deler bekymringen for varsleren, som ofte befinner seg i en sårbar situasjon. Det er derfor et viktig tiltak å tydeliggjøre i loven at arbeidsgiver har en plikt til å sikre et fortsatt forsvarlig arbeidsmiljø for vedkommende, samt motvirke gjengjeldelse. Som utvalget selv peker på, vil personen som det varsles om også ha behov for ivaretagelse og omsorg. Selv om det fremgår av Arbeidsmiljøloven § 2-1 jfr. § 4-1 at arbeidsgiver har en plikt til å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø for alle, støtter Norsk Lektorlag at plikten fremheves i en egen bestemmelse som foreslått av utvalget i ny § 2A-X.

Norsk Lektorlag støtter flertallets syn på forslaget om oppreisning og erstatning ved brudd på arbeidsgivers plikter overfor varsleren (omsorgsplikt) som fremgår av §2A-X, 2. ledd. I tillegg til å være et «ris bak speilet» for arbeidsgiver når det gjelder ivaretagelse av varsleren, forstår vi utvalget slik at det vil også gi varsleren en mulighet for erstatning selv om det ikke er funnet bevist at det foreligger gjengjeldelse.

### **Varslingsrutiner**

Norsk Lektorlag støtter å presisere kravene til arbeidsgivers saksbehandling. Hvordan arbeidsgiver håndterer et innkommet varsel har stor betydning for hvordan de involverte blir ivaretatt i prosessen. Arbeidstaker som varsler vil i større grad oppleve å bli tatt på alvor når varselet blir håndtert raskt og blir undergitt en grundig undersøkelse. Det igjen vil forhåpentligvis på sikt bidra til at viktigheten av å varsle i større grad anerkjennes. En rask og forutsigbar saksbehandling vil også være mindre belastende for den det er varslet om. Det fremgår av utvalgets utredning på side 166 at det kan presiseres i forarbeidene hva varslingsrutinene mer konkret bør inneholde, men at den enkelte virksomhet fortsatt bør kunne tilpasse innholdet i varslingsrutinene til dens eget behov. Det er vi enig i.

Norsk Lektorlag støtter utvalgets forslag om at det stilles krav til at varslingsrutinene skal evalueres jevnlig sammen med de ansatte og tillitsvalgte. Det føles ofte trygt å gå til en tillitsvalgt hvis man er misfornøyd med forhold på arbeidsplassen. Vi vil også tro at den enkelte gjerne deler sine negative opplevelser rundt arbeidsgivers håndtering i henhold til varslingsrutinene med sin tillitsvalgt. Tillitsvalgte vil derfor kunne gi gode innspill til forbedringer av varslingsrutinene. Selv om mange arbeidsgivere vil involvere ansatte og tillitsvalgte i evalueringen av varslingsrutinene, er det ikke en selvfølge at alle gjør det.

### **Anonym varslings og beskyttelse av varslers identitet**

Norsk Lektorlag har forståelse for at enkelte vil oppleve et behov for å varsle anonymt og slik sett ønske seg en bedre tilrettelegging for dette fra arbeidsgivers side. Norsk Lektorlag støtter likevel

utvalget i deres vurdering av om å ikke foreslå en rett til å kunne varsle anonymt. Vi ønsker ikke at loven skal pålegge en arbeidsgiver å tilrettelegge for anonym varsling. Anonym varsling vil kunne gjøre det vanskeligere for arbeidsgiver å etterprøve og korrigere opplysninger. Hvis det kritikkverdige forholdet gjelder en annen ansatt, vil anonym varsling vanskeliggjøre denne personens rett til kontradiksjon. Vår erfaring med anonyme elevklager viser at lærerens rett til kontradiksjon gjennomgående ikke blir ivaretatt på en god nok måte. Dette er uheldig, og fører til at saken ofte ikke blir godt nok belyst, slik at eventuelle reaksjoner mot den ansatte fattes på svakt faktumgrunnlag. Arbeidsgiver vil heller ikke kunne garantere anonymitet hvis saken senere blir behandlet i rettssystemet. Det vil ikke være riktig om varslingsrutinene da gir åpning for anonym varsling når arbeidsgiver uansett ikke vil kunne garantere videre anonymitet om saken ender i rettssystemet.

Etter vår vurdering vil en bestemmelse i varslingsrutinene som sikrer varsleren konfidensialitet være tilstrekkelig. Ved konfidensiell behandling sikres det at varslersens identitet kun gjøres kjent for de som trenger opplysningen for å behandle varselet. Dette kan arbeidsgiver informere om i sine varslingsrutiner.

### ***Gjengjeldelsesforbudet***

Norsk Lektorlag støtter utvalgets forslag til forbud mot gjengjeldelse. Ved gjengjeldelse er det ikke nødvendigvis de formelle sanksjonene som for eksempel advarsel, og oppsigelse som er mest problematisk. Det er de mer subtile reaksjonene som er de vanskelige å bevise. Eksempelvis kan det være at varsleren ikke får dratt på kurs, ikke får spennende og meningsfylte oppgaver lenger eller blir utsatt for utfrysing eller andre sosiale reaksjoner fra kolleger eller andre på arbeidsplassen. Selv om vi ser at det også må andre tiltak til for å endre kulturen for å varsle og begrense forekomsten av gjengjeldelser, er vi positive til endringsforslaget. Det gir et viktig signal om at slike reaksjoner ikke er akseptable og vil bidra til å heve kunnskapsnivået om hva gjengjeldelse kan være.

Norsk Lektorlag støtter å videreføre bestemmelsen om delt bevisbyrde. Vi legger til grunn at utvalget i sitt forslag ikke mener å endre gjeldende rett, og vil derfor peke på at «*innleier*» ikke er med i utvalgets forslag. «*Innleier*» er inkludert i dagens bestemmelse og bør tas inn i den nye.

### ***Oppreisning og erstatning ved gjengjeldelse***

En av grunnene til at det foreligger lite rettspraksis om gjengjeldelse kan være at en sak som bare omhandler erstatning for gjengjeldelse må innledes i forliksrådet, jf. tvl. § 6-2, og kan ikke kan fremmes direkte for tingretten dersom saken ikke også inkluderer en stillingsvernsak. De færreste forliksråd vil ha kompetanse til å vurdere en sak om gjengjeldelse. Det bør derfor vurderes om arbeidsmiljøloven § 17-1(3) uttrykkelig skal inkludere en presisering om at mekling i forliksråd ikke finner sted for krav med grunnlag i kap. 2 A.

### ***Annet***

Når det gjelder utvalgets vurderinger når det gjelder straff som tiltak slutter vi oss til dette. Det samme gjelder utvalgets vurderinger når det gjelder behov for økonomiske tiltak (insentiver).

### **Utvalgets anbefaling om en egen lov om varsling**

Norsk Lektorlag støtter utvalgets vurderinger om at lovregler om varsling i arbeidslivet fortsatt skal være regulert i Arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven er godt kjent i arbeidslivet, og det er hensiktsmessig at de mest sentrale bestemmelsene som regulerer arbeidsforhold er å finne i denne loven.

Norsk Lektorlag er ikke enig med utvalgets flertall at det er ønskelig med en egen lov om varsling. Arbeidslivet er i dag allerede regulert av flere lover og forskrifter, vi stiller spørsmål ved om en ytterligere lov i seg selv vil gjøre det enklere og lettere tilgjengelig for den enkelte arbeidstaker. *Som utvalget påpeker*, har reglene om varsling og vern mot gjengjeldelse en klar sammenheng med mange andre deler av arbeidsmiljøloven som f.eks. kravet til forsvarlig arbeidsmiljø og stillingsvernsreglene. Hvis man skal ha en egen lov om varsling, vil den enkelte derfor uansett måtte bruke begge lovene / være kjent med begge lovene. Lovverket er fragmentarisk nok som det er, og det vil ikke nødvendigvis føre til økt brukervennlighet ved å ha flere lover.

Selv om en egen lov om varsling vil kunne gi økt oppmerksomhet, vil verdien av varsling og et godt ytringsklima være avhengig av en rekke andre tiltak enn lovgivning. Utvalget har fremmet forslag både når det gjelder endringer i arbeidsmiljøloven, og andre tiltak. Norsk Lektorlag mener at disse endringene må, sammen med de nylig vedtatte bestemmelsene om varslingsrutinene, få lov til å virke en tid før man vurderer eventuelle flere tiltak som en egen lov.

Dersom varslingsreglenes område utvides til å omfatte forhold utover arbeidslivet, vil spørsmål om en egen varslingslov måtte utredes særskilt og vurderes på nytt.

### **Ny uavhengig undersøkelsesmyndighet?**

Norsk Lektorlag er enig med utvalgets vurderinger og konklusjon når det gjelder å ikke fremme et forslag om egen undersøkelsesmyndighet. Vi er enig i at utvalgets forslag om at nytt Varslingsombud skal kunne ta initiativ til uavhengige undersøkelser av alvorlige varslings saker vil kunne dekke et behov. Fremtidig erfaring med slike undersøkelser vil kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere spørsmålet om nødvendigheten av å opprette en uavhengig undersøkelsesmyndighet.

### **Forslag om et varslingsombud**

Som arbeidstakerorganisasjon er en av våre hovedoppgaver å gi veiledning og støtte til medlemmer og tillitsvalgte i enkeltsaker hvor varsling er et spørsmål. Dette innebærer å gi råd og veiledning om varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, samt juridisk bistand og informasjon om spilleregler for øvrig på arbeidsplassen. Vi kurser også våre tillitsvalgte i ytringsfrihet og varsling. Temaet løftes stadig i enkeltsaker og i opplæring av tillitsvalgte, men også ved å være en tydelig stemme i den offentlige debatten.

Norsk Lektorlag er enig med utvalget i at arbeidsgivere og andre, som ikke finner støtte i sin fagforening eller andre steder, må kunne henvende seg til et uavhengig organ for råd og veiledning. Hvis det blir opprettet et eget varslingsombud, ser vi det som spesielt positivt om ombudet kan tilby

mer spesialisert mekling for varslings saker og ta initiativ til uavhengige undersøkelser av alvorlige varslings saker.

### ***Forslag om egen varslingsnemnd***

Norsk Lektorlag støtter som utgangspunkt ikke forslaget om en egen varslingsnemnd. Selv om vi er enige i flere av flertallets vurderinger rundt fordelene med å opprette en nemnd, er det for oss avgjørende hvordan rettsikkerheten for partene ivaretas i en slik ordning. Bevisumiddelbarhet og muntlighetsprinsippet er for oss særlig viktige hensyn i en rettsikkerhetsvurdering. Når det gjelder hensynet til effektivitet og tidsaspektet er det saksbehandlingstid i flere nemnder, som for eksempel diskrimineringsnemnda, betydelig lengre enn saksbehandlingstiden i arbeidsrettssaker hos domstolene. Vi stiller oss derfor bak mindretallets argumenter for at saker om gjengjeldelse på grunn av varslingsombudet gis myndighet til å anbefale at fritt rettsråd og fri sakførsel innvilges av Fylkesmannen, samt at sakene gjøres gebyrfrie for å kunne gi arbeidstakere reell tilgang til domstolene i slike saker.

Å ha en uløst uenighet med arbeidsgiver hengende over seg over lengre tid vil være en unødvendig belastning for den ansatte som har varslet og vil dessuten kunne føre til et økt konfliktnivå. Vi støtter derfor utvalgets vurdering av at Arbeidsmiljøloven § 17-1 om at retten skal påskynde saken mest mulig og om nødvendig beramme saken utenom tur, bør utvides til også å omfatte saker som gjelder gjengjeldelse, oppreisning og erstatning knyttet til dette.

Dersom regjeringen foreslår å opprette en varslingsnemnd, er Norsk Lektorlag enig i at det er hensiktsmessig å opprette en egen tvistenemnd for varslings saker, fremfor å legge et slikt arbeid inn i allerede eksisterende nemnder med annet formål. Som arbeidstakerorganisasjon søker Norsk Lektorlag alltid en utenomrettslig løsning på lavest mulig nivå. Med utgangspunkt i hva det vil koste en part å ta en sak videre i rettssystemet, både av ressurser og belastninger, er utenomrettslige løsninger en fordel, forutsatt at det er det beste for arbeidstaker. Slik sett er vi positive til å opprette en nemnd for å løse visse problemstillinger rundt varslings saker. Det sentrale må være å sikre kontradiksjon, og både muntlig og skriftlig bevisførsel, med mulighet for å foreta parts- og vitneavhør. Det bør også etterstrebes at nemnda får en organisasjonsform og saksbehandling som ligner mest mulig på domstolene.

Vi støtter videre at en slik nemnd skal ha en permanent sammensetning med jurister og andre spesialister, lederne i nemnda bør som hovedregel ha dommererfaring slik som i Diskrimineringsnemnda.

### ***Opplærings- og kommunikasjonstiltak***

Et godt varslingsklima og varslervern er avhengig av virksomhetens ytringskultur, samt hvordan varslings blir håndtert av ledelsen. Dette kan vanskelig lovreguleres, og bør ivaretas av skoleing og holdningsarbeid. Ytringsfrihet og varslings er viktige temaer for medlemmer i Norsk Lektorlag, og vi kurser jevnlig våre tillitsvalgte. Tilbakemeldinger fra medlemmer og tillitsvalgte i enkeltsaker bekrefter funnene utvalget viser til. I vår medlemsundersøkelse fra 2017 svarer 4 av 10 at de avstår fra å si fra, fordi de frykter negative reaksjoner fra sin egen skoleledelse. Vi vil fortsatt prioritere opplæring og informasjon til disse temaene fremover.

For å få kultur- og holdningsendringer i samfunnet generelt, er det viktig at denne kunnskapshevingen skjer hos begge parter i arbeidslivet. Norsk Lektorlag støtter derfor at varsling blir en del av det eksisterende kurstilbudet for lederutviklingen i staten. Flesteparten av våre medlemmer er derimot ansatt i undervisningsstillinger i fylkeskommunene og kommunene. Vi er derfor glad for at utvalget på side 179 påpeker at «*God skoloring om varsling og varslingsprosesser bør være en del av enhver lederopplæring*». Vi vil i den sammenheng peke særskilt på skolelederutdanningen (rektorskolen) som flere universitet og høyskoler tilbyr.

For øvrig støtter vi utvalgets forslag til endringer av opplæringskravet i Arbeidsmiljøloven § 3-5 og § 6-5 som innebærer at leder og verneombud skal få kunnskap om hva som skal til for å skape en åpenhetskultur og kunnskap om varsling og varslingsprosesser.

Med vennlig hilsen,



Rita Helgesen  
Leder

Norsk Lektorlag