

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Oslo, 19. september 2018

Deres ref: 18/1189

HØRINGSUTTALELSE: NOU 2018:6 VARSLING – VERDIER OG VERN

Transparency International Norge (TI Norge) viser til vår henvendelse til departementet av 30. august 2018, der vi opplyste at varslingsutvalgets utredning skulle diskuteres på vårt styremøte 12. september og at en høringsuttalelse ville bli ettersendt. Vi håper departementet vil ta høringsuttalelsen med i betraktning i det videre arbeidet med å følge opp utvalgets utredning.

TI Norges støtter utvalgets forslag om at det utredes en egen lov som regulerer varsling som ligger utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser. En slik utredning bør også presisere et varslingsombuds rolle overfor varsler om kritikkverdige forhold som korrupsjon, økonomisk kriminalitet og misligheter, jf pkt 4 i høringsuttalelsen nedenfor.

1. Om verdien av varsling

TI Norge vil sterkt understreke verdien varsling som et effektivt bidrag til å forebygge, forhindre og avdekke korrupsjon. I andre lands regelverk om varsling framheves særlig varslings betydning for antikorrupsjon. Det er et samfunns gode at folk som er vitne til kritikkverdige forhold, melder fra om det, slik at forholdet kan bringes til opphør. Korrupsjon er særlig samfunnsskadelig, samtidig som det kan være svært vanskelig å avdekke. Varsling kan dermed være helt avgjørende for å oppdage faktisk korrupsjon.

2. Varslingsprosesser blir ofte kompliserte og belastende

TI Norge har gjennom sitt arbeid fått god kjennskap til varslingsaker som faller uheldig ut, for den som varsler og for organisasjonen/virksomheten som skal håndtere oppfølgingen av varselet. Utvalget redegjør i utredningen for forskning og erfaringer som viser at varsling kan få en rekke utilsiktede og skadelige virkninger for de involverte, og særlig for den som har varslet. Videre viser forskningen som utvalget omtaler, at ansatte i stor grad lar være å varsle om kritikkverdige forhold, av frykt for konsekvensene. Varslere har overfor oss gitt uttrykk for at et eksternt sted å henvende seg, ville ha gitt dem større trygghet enn å varsle «i linjen». I tillegg er det betydelige samfunnsmessige omkostninger ved uteblitte varsler om mulige kritikkverdige forhold, noe utvalget har fått dokumentert gjennom egne studier.

3. Behov for bedre varslingsprosesser

Utvalget presenterer en modell for «den ideelle varslingsprosessen». TI Norge synes denne modellen danner et egnet utgangspunkt for å drøfte hvordan varslingsinstituttet kan styrkes. Hva er det som kan

forklare at et varsel ikke håndteres i samsvar med denne idealmodellen? Og hvilke tiltak kan styrke instituttet slik at fremtidige varsler i større grad blir håndtert i samsvar med en slik modell?

Det er nødvendig å forbedre varslingsinstituttet, for å sikre at den som mener å ha observert et kritikkverdig forhold, har tillit til at det er prisverdig og trygt å si ifra uten risiko for gjengjeldelse, at varselet blir behandlet seriøst og at det evt kritikkverdige forholdet bringes til opphør på en effektiv måte. Det kan sikre bedre håndtering av framtidige varslinger og at flere tør å varsle om kritikkverdige forhold.

Utvalget presenterer en kortfattet oppsummering av sine diskusjoner om forhold som kan hindre og fremme muligheten for at varslingsprosessen nærmer seg den ideelle prosessen. Utvalgets forslag gjenspeiler momentene i denne diskusjonen.

Vårt inntrykk av varslingsprosesser som sporer av, er at de gjerne bunner i mistillit til håndteringen av varselet, særlig når den som har fremsatt et varsel blir usikker på om innholdet i varselet blir undersøkt ordentlig. Foreligger det faktisk et kritikkverdig forhold og hva er evt gjort for å bringe det til opphør? Mistilliten kan også knytte seg til mottakerens vurderinger av varslerens motiver. Ofte retter et varsel seg mot ledernivået i virksomheten, der forholdet mellom varsler og mottaker inngår i et internt autoritets- og maktforhold, samtidig som et varsel inneholder et element av kritikk mot ledelsen. Et varsel kan dermed aktivisere et motsetningsforhold mellom varsler og mottaker, noe som kan oppleves som en lite nøytral ramme for å undersøke selve innholdet i varselet. Oppmerksomheten trekkes mot aktørene (varsler-ledelse) og ikke det innvarslede forholdet. Her ligger antakelig noe av kimen til den uenighet, konflikt og opplevelse av gjengjeldelse som observeres i en del varslingssaker. Tiltak som kan skape tryggere rammer for varsling, bør derfor handle om å etablere mest mulig nøytrale rammer for å undersøke innholdet i varselet, uavhengig av det hierarkiske forholdet mellom varsler (ansatt) og mottaker (ledelse), noe begge sider kan være tjent med.

4. Videre arbeid – oppfølging av utvalgets utredning

TI Norge ser behov for en egen lov om varsling som fanger opp andre typer kritikkverdige forhold enn de som faller innenfor det arbeidsrettslige feltet som arbeidsmiljøloven regulerer. Vi er særlig opptatt av varsling om korrupsjon, der også andre enn de som har rett til å varsle etter arbeidsmiljøloven kan trenge et trygt sted å henvende seg. Derfor støtter vi utvalgets forslag om at det utredes en egen lov om varsling. For saker som sorterer under en slik varslingslov, kan det være hensiktsmessig også å opprette et eksternt varslingsombud.

TI Norge deler utvalgets vurdering av at det gjennom lovgivning neppe er mulig å regulere seg bort fra de konfliktskapende potensialene ved varsling. Samtidig er vi av den oppfatning at begrensninger ved dagens lovgivning kan medvirke til at varslingsprosesser går galt. I tillegg har vi tro på at mye kan gjøres for å styrke muligheten til å skape tryggere rammer omkring varsling gjennom organisatoriske tiltak i den enkelte virksomhet, holdningsmessig arbeid, informasjons- og kunnskapsformidling samt opplæring som gjennomføres i samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Slike tiltak kan bidra til bedre etterlevelse av intensjonene i gjeldende regler i arbeidsmiljøloven. Forskningsfunnet om at skriftlige rutiner ser ut til å forbedre varslingseffektiviteten og ivaretagelse av varslerne, er isolert sett en bekreftelse på at organisasjonsmessige tiltak kan ha positive virkninger på den enkelte arbeidsplass. Mange aktører i det norske samfunnet må bidra i dette arbeidet, slik utvalget skisserer.

TI Norge er særlig opptatt av at det skal bli bedre muligheter til å varsle trygt om forhold som ligger utenfor arbeidsmiljølovens rammer, slik varsel om korrupsjon ofte vil være. Vi mottar henvendelser om mulig korrupsjon fra personer som ikke er ansatt i den virksomheten der korrupsjon kanskje foregår. Politiet er rette instans til å undersøke og etterforske påstander eller tips om korrupsjon, men ofte kvier folk seg for å kontakte politiet, eller de frykter at forholdet blir henlagt uten grundige undersøkelser. Kanskje foreligger det ikke tilstrekkelige bevis til at politiet vil etterforske saken som et mulig straffbart forhold, samtidig som det ut fra andre kriterier kan dreie seg om kritikkverdige forhold som bør bringes til opphør, for eksempel ved at det bidrar til betydelig korrupsjonsrisiko. Varsleren opplever at det ikke er noen steder å henvende seg. Et uavhengig organ som har ansvar for å

gi råd til personer som observerer slike kritikkverdige forhold, bør derfor vurderes nærmere i oppfølgingen av utredningen.

Et varslingsombud kan være en mulig modell for et slikt organ. Oppgaver, rolle, myndighet og mandat bør presiseres langt mer enn utvalget har gjort i sin utredning. En motforestilling kan være at et slikt ombud oppfattes som et eksternt mottak for alle typer varsler, noe som kan motvirke at de kritikkverdige forholdene blir grepet tak i på lavest mulig nivå. På den annen side opplever vi ofte at varslere etterlyser et uavhengig eksternt sted å bringe inn sitt varsel, noe et ombud kan ivareta. Likeledes vil små bedrifter kunne ha vansker med å etablere rutiner mv som skal skape de trygge rammene som utvalget skisserer. For varslere i slike bedrifter vil et eksternt ombud kunne sikre at varselet blir fremsatt og grepet fatt i. Utvalget skisserer et ombud som skal veilede og støtte varslere, den eller de omvarslede, arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud. I den videre oppfølgingen bør det vurderes om og hvordan et slikt ombud også kan ha et system for å ta imot varsler, samtidig som varslernes ønsker om konfidensialitet ivaretas. Erfaringene fra tilsvarende ordninger i andre land, bør inngå i vurderingen av om et slikt ombud bør etableres i Norge.

Med vennlig hilsen



Guro Slettemark
generalsekretær



Tor Dølvik
spesialrådgiver