



Mottaker
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2022/0474-4

Saksbehandler: Kjell Jostein Sunnevåg
Saksansvarlig: Tina Søreide

Dato: 30.09.2022

Høringsuttalelse – utredning om gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 17. juni 2022 på høring en utredning fra advokatfirmaet Lund & Co om gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett. Høringsfristen var 16. September. Konkurransetilsynet fikk utsatt høringsfrist med 14. dager.

Varslingsdirektivet ble vedtatt av Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union 23. oktober 2019. Direktivets formål er å styrke håndhevelsen av EU-retten ved å verne personer som varsler om brudd på særskilt angitt EU-rett.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga 2. juli 2021 Advokatfirmaet Lund & Co i oppdrag å utrede hvordan direktivet kunne gjennomføres i norsk rett.

I høringsnotatet inviterer Justisdepartementet til høringsuttalelser om utredningens anbefaling når det gjelder direktivets implementering i norsk rett. I tillegg bes det om synspunkter på hvorvidt det bør utpekes én sentral ekstern varslingskanal, eller om de enkelte sektormyndighetene bør ha egne varslingskanaler. Et annet spørsmål er hvilken rolle en slik sentral varslingskanal skal ha i oppfølgingen av innkomne varsler.

Konkurransetilsynet mener at advokatfirmaet Lund & Co har levert en grundig analyse av alternativer for implementering av varslingsdirektivet i norsk rett, der det innledningsvis gis en oversikt over gjeldende rett og det behov for lovendringer som implementering av direktivet utløser. Hvordan direktivet er implementert i dansk og svensk rett gir et relevant bakteppe for vurderingene.

Advokatfirmaet Lund & Co foreslår at EUs varslingsdirektiv gjennomføres som en egen lov om EØS-varslings, supplert med forskrifter på enkelte punkter.

Konkurransetilsynet er opptatt av at bedriftene konkurrerer på grunnlag av etterlevelse av foreliggende regelverk. Et godt varslingsrammeverk er et viktig virkemiddel i så måte.

Konkurransetilsynet vil understreke betydningen av at varslingsreglene er klare, tydelige og tilgjengelige for folk flest. Det må være et tydelig skille mellom intern og ekstern varslings. Det må være rammer for varslings som sikrer god varslingsbeskyttelse uavhengig av hvem som varsler. Varsler må effektivt kanaliseres til rett instans. En egen EØS-varslingslov vil ikke bidra til å ivareta disse målsettingene.

Konkurransetilsynet er derfor ikke enig i advokatfirmaets anbefalte løsning for gjennomføring av varslingsdirektivet i norsk rett.

Konkurransetilsynets merknader til gjennomføring i norsk rett

Konkurransetilsynet mener det kan stilles spørsmål ved om dagens varslingsregler er tydelige nok.

Transparency International Norges befolkningsundersøkelse fra i fjor (Global Corruption Barometer Norge) viser at hele 44 prosent av de spurte frykter gjengjeldelse ved varslingsom korrupsjon.

Videre viser en undersøkelse som FAFO laget for KS om yringsfrihet og varslings i kommunesektoren at *"Om lag en av fem har vært vitne til kritikkverdige forhold som burde vært stoppet, og fire av ti av disse varsler ikke. Mange oppgir at de tror ubehagelighetene ville blitt for store."*¹

I sin utredning foreslår Advokatfirmaet Lund & Co at varslingsdirektivet gjennomføres i en egen, ny lov om EØS-varslings, supplert med forskrifter på enkelte punkter. Utredningen tar til orde for direktivnære gjennomføringsbestemmelser, og forslaget innebærer i all hovedsak en minimumsgjennomføring av direktivets krav.

Velfungerende varslingsmekanismer, gode varslingsinsentiver og god varslingsbeskyttelse er viktig for å ivareta sterke samfunnsmessige interesser knyttet til etterlevelse av lover og regler. Dette gjelder ikke bare internt i en bedrift, men også dersom en medarbeider blir kjent med kritikkverdige forhold i en annen virksomhet - uansett størrelse på virksomheten.

I konkurransepolitikken er trygg og god varslerbeskyttelse helt sentralt. Det skal være mulig å varsle om brudd på konkurranselovens forbudsbestemmelser uten at det er en risiko for at varslers identitet avsløres. I konkurranselovens §30 og §31 er det innført mekanismer som beskytter foretak som søker om lempning. Taushetsplikten om kilders identitet og skylderklæringer i lempningssøknader og forliksinnlegg er gitt i konkurranselovens §27. Taushetsplikten gjelder uavhengig av hvor den som varsler er ansatt.

Utover å ivareta viktige samfunnsmessige interesser mer generelt, vil gode varslingsmekanismer og varslerbeskyttelse understøtte konkurransepolitikken. Et godt varslingsrammeverk vil være et viktig virkemiddel for å bidra til at markedsaktører etterlever foreliggende regelverk; norsk så vel som EØS-lovgivning. Etterlevelse, for eksempel av skatte- og avgiftslovgivningen eller arbeidsmiljølovgivningen, bidrar til at konkurransen skjer på like vilkår. Markedsaktører skal ikke kunne oppnå konkurransefortrinn gjennom lovbrudd.

Heller enn å implementere direktivet som en egen lov om EØS-varslings, mener Konkurransetilsynet at Justisdepartementet bør benytte denne anledningen til å sikre et solid regelverk som gjelder varslings generelt, som fremmer varslings, og som ivaretar dem som varsler på en god og trygg måte.

Konkurransetilsynet vil derfor ta til orde for den svenske tilnærmingen. Der er varslingsdirektivets bestemmelser gjennomført i svensk rett med én felles lov: "Lag om skydd for personer som rapporterer om missforhållanden", det vil si et felles regelverk for varslings, som også implementerer varslingsdirektivets bestemmelser.

Det fremgår av advokatfirmaet Lund & Co sin utredning at den svenske loven har et videre anvendelsesområde enn direktivet krever. Det argumenteres med at siden direktivets bestemmelser kommer til anvendelse ikke bare på brudd på særskilt angitt EØS-lovgivning, men også på kritikkverdige forhold i sin alminnelighet, vil dette medføre en overoppfyllelse av direktivets krav og pålegge virksomhetene for omfattende forpliktelser.

Konkurransetilsynet deler ikke advokatfirmaets bekymring for én felles lov. Tilsynet kan ikke se at virksomhetene pålegges for omfattende forpliktelser, sett i forhold til de samfunnsmessige målsettingene som er søkt ivarettatt. En felles lov der, også varslingsdirektivet er innarbeidet, vil etter tilsynets oppfatning bidra til at varslingsreglene generelt er klare, tydelige, og tilgjengelige for folk flest.

Ved å velge den svenske tilnærmingen med en felles varslingslov, der varslingsdirektivet også er innarbeidet, mener Konkurransetilsynet at anledningen også bør benyttes til å vurdere en ytterligere utvidelse av hvem som kan kategoriseres som varsler.

Konkurransetilsynet mener det er viktig at varslervernet inkluderer alle individer som er tilbøyelige til å oppdage ulovligheter i næringslivet. Eksempelvis kan det i forbindelse med anbudskonkurranser være ansatte i konkurrerende bedrifter eller underleverandører som oppfatter at det foregår brudd på reglene. Av frykt for økonomiske represalier eller uønskede konsekvenser for mulige næringslivssamarbeid i fremtiden, vil ikke nødvendigvis ledelsen i en konkurrerende bedrift eller hos en underleverandør ønske å rapportere om andre foretaks ulovligheter. Utover vernet av ansatte og konsulenter, kan det altså være en fordel å la varslervernet inkludere ansatte hos underleverandører og konkurrenter til et foretak som begår lovbrudd.

For å øke sannsynligheten for at informasjon om det samfunnsskadelige kommer frem i lyset, bør det derfor etter Konkurransetilsynets oppfatning vurderes å utvide varslervernet til å gjelde øvrige individer som kan være kjent med forholdene.

Videre, når det gjelder hva det varsles om, vil et logisk skille være mellom interne forhold knyttet til arbeidsplassens indre liv, og det som handler om eksterne forhold, altså hvordan foretakets forretningspraksis kan være i strid med andre lover. Det kan da skilles mellom det som gjelder mulig brudd på arbeidsmiljølov – typisk interne forhold – og det som handler om samfunnsskadelige eksterne forhold, som typisk er regulert av andre lover enn arbeidsmiljøloven. Begge deler er viktig, men vil kreve ulik håndtering, ulike rutiner og varslingsmekanismer.

Det er viktig at varslingslovgivningen tydeliggjør varslingsmulighetene, og (som nå) forbyr formelle eller uformelle sanksjoner overfor den som varsler, uavhengig av hva slags forhold det varsles om, enten det er interne eller eksterne forhold.

I stedet for å skille mellom varsling av brudd på EØS-lovgivning, og annen samfunnsskadelig praksis, mener Konkurransetilsynet at én felles varslingslov bør trekke skillelinjer som er logiske for folk flest, og som fremmer effektiv håndtering av de aktuelle problemene det varsles om.

Konkurransetilsynets merknader til varslingsinstans

Konkurransetilsynet mener at hvilke forhold det varsles bør påvirke oppfølgingen av varselet og hvor det varsles.

I utredningen tas det til orde for at det utpekes én myndighet som får ansvar for å ta imot og følge opp varsler. Det foreslås ikke et konkret organ, men det gis uttrykk for at det vil være ressursbesparende å peke ut en eksisterende myndighet i stedet for å opprette en ny. Datatilsynet og Arbeidstilsynet nevnes i utredningen som organer som peker seg ut.

Konkurransetilsynet mener det bør etableres et eget nasjonalt varslingsombud for å sikre reell forbedring og oppfølging. Et slikt varslingsombud kunne bistå med å kanalisere varsel til riktig tilsynsmyndighet der det kan være behov for det, enten varselet handler om interne eller eksterne forhold.

Når det gjelder varsling av eksterne forhold, som for eksempel forurensing, skatteunndragelse, bestiktelser eller brudd på konkurranseloven, anbefaler

Konkurransetilsynet at Justisdepartementet også iverksetter tiltak for å styrke varslingsmottaket i de respektive tilsynene som allerede jobber med de aktuelle utfordringene og håndhever et regelverk.

Slik styrking av tilsynsspesifikke varslingsmottak kan skje gjennom felles regler og institusjonelle krav.

Videre foreslår Konkurransetilsynet at reglene om varsling til respektive tilsyn nevnes eksplisitt i standard arbeidskontrakter, i tillegg til lovregulering. Arbeidskontrakter understreker normalt konfidensialitet og betydningen av lojalitet overfor arbeidsgiver. I slik sammenheng bør det derfor også understrekes at ansatte selvsagt kan varsle til offentlige myndigheter om mulige ulovligheter, selv om dette allerede er lovregulert.

Avsluttende merknader

Konkurransetilsynet vil avslutningsvis understreke betydningen av kompensasjon til varslere som lider betydelige tap som følge av varsling. Dette er allerede lovregulert, men i praksis kan det være så krevende for dem som varsler, at det demotiverer andre til å innta en slik rolle.

Videre bør bedriftenes insentiver til selvrappoterering styrkes gjennomgående. Hvis bedriftsledere er kjent med at konsekvensene for deres foretak blir langt mildere dersom de selv varsler om egen involvering ulovligheter, vil de ha langt sterkere insentiver til å lytte til dem som har noe å varsle om. Slik vil flere skadelige forhold komme frem i lyset, uten at det medfører en vanskelig varslingssak overfor ansatte eller andre som tilfeldigvis kjenner til de aktuelle forholdene.

Etter tilsynets oppfatning kan én felles varslingslov også benyttes til å sikre gode insentiver for selvrappoterering og for varslere, der også de økonomiske konsekvensene for den som varsler er vel ivaretatt.

Med hilsen

Tina Søreide
konkurransedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker
Justis- og beredskapsdepartementet

Postadresse
Postboks 8005 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@jd.dep.no