

Høringsnotat – felles ordning for varsling om kritikkverdige forhold i virksomhetene i justissektoren, jf. arbeidsmiljøloven §§ 3-6, jf. § 2-4

Innhold

1. Innledning
2. Noen utgangspunkt og presiseringer
 - 2.1 Ikke primær varslingskanal
 - 2.2 Hva er varsling
 - 2.3 Hvordan varsle
 - 2.4 Varsling til intern ordning er forsvarlig fremgangsmåte
 - 2.5 Eksisterende eksterne varslingsordninger bringes til opphør
 - 2.6 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets retningslinjer
 - 2.7. Justis- og beredskapsministerens svar på spørretimespørsmål
 - 2.8 Godt ytringsklima
3. Behovet for en felles varslingsordning i justissektoren
4. Fordeler og ulemper med felles varslingsordning
 - 4.1 Forhold som ikke fanges opp lokalt
 - 4.2 Mer effektiv og bedre kvalitet
 - 4.3 Ivareta forvaltningsrettslige hensyn
 - 4.4 Rådgiver for virksomhetene
 - 4.5 Kritikkverdige forhold blir rettet opp
 - 4.6 Noen ulemper
5. Hvilke virksomheter bør omfattes av ordningen
6. Andre varslingsordninger
 - 6.1 Utenriksdepartementets varslingsordning
 - 6.2 Forsvarsdepartementets varslingsordning
 - 6.3 Kriminalomsorgen
 - 6.4 Politiets data- og materielltjeneste
 - 6.5 Oslo Kommune
 - 6.6 Erfaringer og evalueringer av varslingsordninger i andre sektorer
 - 6.6.1 Deloitte's evaluering av Forsvarets varslingsordninger
 - 6.6.2 Fafo-rapport 2010: 18 (Trygstad) – «Med rett til å varsle...men hjelper det, og er det lurt?»
 - 6.6.3 Undersøkelse i kommunesektoren

7. Ulike modeller for felles varslingsordning i justissektoren
 - 7.1 Generelt
 - 7.2 Ekstern modell A
 - 7.3 Ekstern modell B
 - 7.4 Intern modell
8. Valg av modell mv.
 - 8.1 Ekstern modell A - vurdering
 - 8.2 Ekstern modell B og intern modell - vurdering
 - 8.3 Drift mv.
9. Økonomiske og administrative konsekvenser

1. Innledning

Statsråd Grete Faremo har besluttet at det skal etableres en felles varslingsordning for hele justissektoren, herunder også for Justis- og beredskapsdepartementet. Med felles varslingsordning for justissektoren menes et felles varslingsmottak (varslingskanal) og en felles varslingsenhet (varslingsstjeneste).

Det er i vurderingen lagt vekt på at en felles varslingsordning, som en sikkerhetsventil og et supplement til virksomhetsinterne varslingsordninger, vil bidra til å tilrettelegge bedre for varslingskritikkverdige forhold i tråd med arbeidsmiljøloven § 3-6, jf. § 2-4 – og at bedre tilrettelegging kan medføre at flere kritikkverdige forhold blir fanget opp og rettet opp.

En felles varslingsenhet skal ha som oppgave å *motta, vurdere og behandle saker om varslingskritikkverdige forhold i virksomhetene i justissektoren*. Behandlingen kan for eksempel bestå i å foreta noen forundersøkelser, herunder vurdere om varslingsinnhold gir grunnlag for oppfølging samt foreslå en prosess for eventuell videre oppfølging.

En felles varslingsenhet skal bidra til sikkerhet og trygghet for varslere, særlig hva angår fortrolighet og anonymitet. Den skal videre bidra til å sikre en profesjonell håndtering av varslings saker i tråd med arbeidsmiljølovens krav og intensjoner, og bidra til at kritikkverdige forhold rettes opp så raskt som mulig.

- *Vi ønsker å innhente virksomhetenes syn på valg av modell for en slik felles varslingsordning. Vi ber virksomhetene særlig uttale seg om JDs anbefalte modell og hvilke virksomheter som bør omfattes av ordningen, særlig med hensyn til virksomheter med en tilnærmet selvstendig stilling eller helt selvstendig stilling, som*

for eksempel Riksadvokaten og Domstoladministrasjonen. Virksomhetene må drøfte spørsmålene med AMU og organisasjonene lokalt, jf. Hovedavtalen § 12, jf. § 1.

- *Det forutsettes at virksomhetene vurderer om saken bør forelegges underliggende/tilknyttede virksomheter og organer. Virksomhetene bes også ta stilling til eventuelle kommentarer fra slike virksomheter og organer.*

Vi ber høringsinstansene i tillegg om å opplyse følgende:

- *Antall varslinger om kritikkverdige forhold i virksomhetene hittil i 2013 og 2012.*
- *Kontaktperson (med telefonnummer og epostadresse) i den enkelte virksomhet, som vi kan henvende oss til i den videre oppfølgingen av denne saken.*

Høringsfristen er satt til 24. august 2013.

2. Noen utgangspunkt og presiseringer

2.1 Ikke primær varslingskanal

Det er viktig å presisere at en særskilt og felles varslingsordning for hele justissektoren ikke skal erstatte eksisterende og virksomhetsinterne varslingsordninger. En felles ordning skal kun være en *sikkerhetsventil og et supplement til interne varslingsordninger i den enkelte virksomhet i mer spesielle varslingssaker.*

Når det opprettes en felles varslingsordning, må det fremheves i virksomhetenes interne retningslinjer at det er ønskelig at man *først forsøker å varsle internt og på et nivå som ligger nært det eventuelle kritikkverdige forhold, slik at forholdet raskt kan avklares og eventuelt rettes på.*

2.2 Hva er varslings

Varsling etter arbeidsmiljøloven er varslings om kritikkverdige forhold i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 2-4. Kritikkverdige forhold kan være mislighold av lovbestemte påbud eller forbud, brudd på virksomhetens etiske retningslinjer, svikt i sikkerhetsrutiner, arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav (mobbing, trakassering, rusmisbruk, dårlig arbeidsmiljø, fare for liv og helse), uforsvarlig saksbehandling, korrupsjon eller andre økonomiske misligheter eller brudd på andre interne regler og retningslinjer.

2.3 Hvordan varsle

Det er viktig å understreke at en varsler i henhold til arbeidsmiljøloven alltid selv vil kunne velge hvordan vedkommende ønsker å varsle, herunder om vedkommende ønsker å varsle til en felles varslingsenhet for justissektoren eller via andre kanaler.

2.4 Varsling til intern ordning er forsvarlig fremgangsmåte

Det sondres vanligvis mellom intern varslings, ekstern varslings og offentlig varslings.

Varsling til en felles varslingsenhet for justissektoren vil være å anse som intern varsling, uavhengig av hvilken modell som velges. Grunnen til at dette nevnes, er at arbeidsmiljøloven har et krav om at varslingen skal være forsvarlig. Den som varsler i tråd med interne rutiner, vil alltid ha varslet på en forsvarlig måte.

2.5 Eksisterende eksterne varslingsordninger bringes til opphør

Etablering av en felles varslingsordning for justissektoren forutsetter at eventuelle eksisterende *eksterne* varslingsordninger i justissektoren må avvikles.

2.6 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets retningslinjer

FAD ga i 2007 ut ”Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten”. Retningslinjene er prosedyreregler/saksbehandlingsregler for statlig sektor om hvordan man legger forholdene til rette for forsvarlig varsling (arbeidsmiljølovens § 3-6). Loven stiller som krav at den enkelte virksomhet skal vurdere om forholdene i virksomheten tilsier at varslingsrutiner skal utarbeides, eller om virksomheten kan finne andre egnede tiltak som legger forholdene til rette for varsling. I forordet til retningslinjene forutsettes det at den enkelte statlige virksomhet utarbeider rutiner for varsling.

2.7 Justis- og beredskapsministerens svar på spørretimespørsmål

Justis- og beredskapsministeren har i flere skriftlige spørsmål og i et spørretimespørsmål omtalt etablering av en uavhengig varslingskanal. Statsråden svarte blant annet følgende på et spørsmål fra stortingsrepresentanten André Oktay Dahl i Stortingets spørretime 23. januar 2013:

«Jeg har også tidligere orientert representanten om at Politidirektoratet i samarbeid med de ansattes representanter har utgitt egne retningslinjer for varsling om kritikkverdige forhold i politi- og lensmannsetaten samt en varslingsplakat. Jeg vil i samråd med Politidirektoratet vurdere retningslinjene for varsling, herunder etablering av en uavhengig varslingskanal med sikte på at varslingssaker på alle nivåer kan følges opp på best mulig måte.

Jeg er glad for at representanten Oktay Dahl er opptatt av både behovet for å etablere gode spilleregler og behovet for å sikre et godt arbeidsmiljø for medarbeidere i politi- og lensmannsetaten. Han refererer til en historikk rundt en enkeltsak som jeg dessverre ikke kjenner i alle detaljer, men jeg kan forsikre representanten om at jeg har gått inn i det som har skjedd siden denne saken formelt ble tatt opp med direktoratet. Da ble også spørsmålet om hvordan vi, bl.a. gjennom bruk av en uavhengig varslingskanal, kan sikre oss mot at vi står overfor både mistanke om, påstander om og rykter om at det er arbeidsforhold som heller ikke gjør det mulig å ta tak i spørsmål om man ønsker å gjøre det, tatt opp. En uavhengig varslingskanal kan gi en mulighet som man hittil ikke har hatt i etaten.»

2.8 Godt ytringsklima og lederansvar

Det er viktig å fremheve at det ikke er tilstrekkelig å lage varslingsrutiner og opprette varslingskanaler, hvis det ikke parallelt og kontinuerlig arbeides for et godt ytringsklima i virksomhetene. Det må videre presiseres at alle arbeidstakere har rett til

å varsle, og i noen tilfeller også plikt til å varsle. Statlige ledere har dessuten et ansvar utover dette: I henhold til Plattform for ledelse i staten har lederne et særskilt ansvar *«for at alle ansattes ytringsfrihet ivaretas innenfor rammen av de etiske retningslinjene for statstjenesten og varslingsrutiner i virksomheten.»* Ledere har også plikt til å *«foreta kritiske analyser, reise konstruktive motforestillinger og foreta faglig holdbare konsekvensvurderinger»* – forhold som kan ligge tett opp til varslingsliknende problemstillinger.

De etiske retningslinjene i staten understreker toppledernes ansvar for bevissthet om etiske krav og viser blant annet til ledernes funksjon som rollemodeller.

Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport (Meld. St. 21 2012-2013 om terrorberedskap) framhever disse to dokumentene som viktige grunnlag for å videreutvikle ledelse, kultur og holdninger i statsforvaltningen.

3. Behovet for en felles varslingsordning i justissektoren

Selv om virksomhetene i justissektoren har virksomhetsinterne varslingsordninger, er det behov for en helt uavhengig og felles varslingsordning, som en sikkerhetsventil for varsling om kritikkverdige forhold som ikke fanges opp lokalt.

Staten skal ha nulltoleranse for kritikkverdige forhold. Ansatte i justissektoren og befolkningen som helhet skal oppleve statlige virksomheter som redelige og konsistente i sin personalebehandling. Det må være sikkerhet for at varsling om kritikkverdige forhold behandles raskt og med den nødvendig åpenhet og sikkerhet for at kritikkverdige forhold rettes opp. Det må videre ses hen til at justissektoren forvalter store verdier og har et viktig samfunnsoppdrag. Det er i alt registrert 23 080 årsverk i hele sektoren per 1. mars 2012, og 2013-budsjettet var på om lag 30 milliarder.

Det vil være i justissektorens og allmennhetens interesse at det er gode systemer og rutiner for at ansatte i justissektoren skal kunne varsle om kritikkverdige forhold. En uavhengig og felles varslingskanal vil bidra til å tilrettelegge enda bedre enn i dag for varsling om kritikkverdige forhold - og sikre at kritikkverdige forhold tas på alvor og raskt rettes opp.

4. Fordeler og ulemper med felles varslingsordning

4.1. Forhold som ikke fanges opp lokalt

De fleste kritikkverdige forhold blir håndtert tjenestevei, men noen forhold faller utenfor eller fanges ikke opp. En felles og enhetlig varslingsordning for hele justissektoren, som er lett å forstå, enkel å bruke og til å stole på, kan senke terskelen for å varsle og være et effektivt redskap for å understøtte arbeidet med å forebygge eller avdekke uetisk atferd eller andre kritikkverdige forhold i justissektoren.

En felles varslingsordning vil kunne bidra til at personer som ikke er komfortable eller trygge nok til å ta opp kritikkverdige forhold internt, likevel velger å varsle om slike forhold. Det samme vil kunne gjelde varslere som opplever at tidligere varslinger i

linjen ikke er blitt fulgt opp eller tatt på alvor. Også når det kritikkverdige forholdet gjelder toppledelsen eller varsler frykter gjengjeldelse, vil en felles ordning kunne innebære en lavere terskel for varsling enn ved varsling internt i virksomheten.

Det kan dessuten oppfattes som enklere for en varsler å henvende seg til en sentral enhet, enn til personer i egen virksomhet. En felles varslingsenhet vil ha en avstand til varslernes ledelse og arbeidsmiljø, hvilket kan gjøre det lettere å varsle om kritikkverdige forhold.

4.2 Mer effektiv og bedre kvalitet

En felles varslingsenhet vil kunne opparbeide seg kompetanse på generelle utfordringer i justissektoren og utfordringer i den enkelte virksomhet og vil derved kunne bidra til gode løsninger i varslingssaker. En felles varslingsenhet vil videre kunne sikre en bedre og mer effektiv prosess gjennom bredere erfaring og spisskompetanse på området, sammenlignet med dagens interne ordninger.

En felles varslingsenhet vil også kunne bidra til økt kompetanse i sektoren, både på det juridiske og det praktiske området når det gjelder konflikthåndtering. Enheten vil også kunne fungere som rådgiver for å løse mer eller mindre fastlåste situasjoner, for eksempel knyttet til arbeidsmiljø i den enkelte virksomhet.

4.3 Ivareta forvaltningsrettslige hensyn

En felles varslingsordning i justissektoren forutsettes å ivareta forvaltningsrettslige hensyn, som krav til habilitet, fortrolighet, likebehandling og uavhengighet, på en bedre måte enn det interne ordninger kan. Det er også mulig at en felles varslingsordning ved å inngi tillit og troverdighet, kan bidra til å forebygge at varslinger fremmes offentlig til allmenheten og media, med de uheldige konsekvenser det kan få i forhold til kravet om forsvarlig varsling mv.

4.4 Rådgiver for virksomhetene

En felles varslingsenhet vil også kunne fungere som rådgiver for virksomhetene i justissektoren, hvis virksomhetene ønsker bistand, uten at det foreligger en varslingssak. Virksomhetene vil også kunne oversende varslingssaker til enheten, som virksomheten mener de ikke selv bør håndtere eller som de trenger bistand på.

4.5 Kritikkverdige forhold blir rettet opp

Varslinger om kritikkverdige forhold i virksomheten, må vurderes og behandles, uavhengig av om man har en felles varslingsordning eller ikke. Dette krever både fagkompetanse og ressurser. Hvis en felles varslingsordning bidrar til at flere kritikkverdige forhold fanges opp, er dette i seg selv et godt argument som støtter opp om beslutningen om en felles varslingsordning i justissektoren. En senere evaluering vil kunne si noe om dette blir resultatet.

4.6 Noen ulemper

Generelt bør det være et mål at sakene løses så nært det kritikkverdige forhold som mulig, på et lavest mulig nivå, og i den virksomhet som har myndighet til å håndtere saken. Det er en fare for at saksbehandlingen vil kunne bli mer ressurskrevende enn

nødvendig. I stedet for at en sak blir belyst og løst i linjen i den enkelte virksomhet, blir saken løftet ut til en særskilt varslingsenhet. Virksomhetene kan derved miste muligheten til å trekke lærdom og øke sin kompetanse om ytringsklima. Det er også en fare for at en eventuell konflikt blir unødvendig eskalert hvis den løftes ut av virksomheten til en egen enhet. En felles varslingsordning kan også bli et forum for omkamper. En felles varslingskanal vil videre kunne medføre at antallet ubegrunnede varslinger øker. Det kan også bli en utfordring for en felles varslingsenhet å ha nødvendig kompetanse til å behandle saker, som eksempelvis angår interne forhold i de ulike virksomhetene. Det må også nevnes at en felles varslingsordning vil kreve mer ressurser, både administrativt og økonomisk, enn dagens interne ordninger.

5. Hvilke virksomheter bør omfattes av ordningen

Justis- og beredskapsdepartementet og alle virksomheter som er administrativt underlagt eller administrativt tilknyttet JD bør omfattes av ordningen.

Dette innebærer at også våre tilknyttede virksomheter som har en tilnærmet eller helt selvstendig stilling bør omfattes av ordningen, som for eksempel Riksadvokaten og Domstoladministrasjonen. Videre bør virksomheter som er underlagt JDs underliggende virksomheter, som Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) og Kripos, omfattes av ordningen.

Virksomheter som kun er faglig tilknyttet JD skal ikke omfattes, som for eksempel Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM). NSM er underlagt Forsvarsdepartementet og Forsvarets varslingsordninger. Dersom justissektorens felles varslingsenhet mottar varslinger fra slike virksomheter må saken videreformidles til virksomheten med administrativt sektoransvar eller til den aktuelle virksomhetens varslingskanal.

6. Andre varslingsordninger

6.1 Utenriksdepartementets varslingsordning

Av departementene er det *kun UD som har et eksternt varslingsmottak* hos et advokatfirma for varslinger om kritikkverdige forhold. UD har lagt ut informasjon om ordningen på UDs hjemmeside på internett.¹

UDs varslingskanaler består av *Sentral kontrollenhet (SK) i UD + en ekstern varslingskanal hos Kluge Advokatfirma DA*. Det kan varsles både direkte til SK og til advokatfirmaet, og de to enhetene virker sammen.

SK behandler saker som angår mistanke om økonomiske misligheter. Varslingssaker som SK mottar om utilbørlig atferd/personellmessige forhold, videreformidles Avdeling for kompetanse og ressurser (HR).

¹

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/folkerett/antikorrupsjon/varslingstjenesten.html?id=495009>

Avtalen mellom UD og Kluge Advokatfirma DA innebærer at sistnevnte er mottaker og foretar en første gjennomgang av innkomne varsler. Deretter formidles sakene til SK.

6.2 Forsvarsdepartementets varslingsordning

FD har opprettet en sentral varslingskanal for hele forsvarssektoren. I tillegg har FDs underliggende etater, Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, sine egne varslingskanaler. FDs sentrale varslingskanal er en varslingstelefon som er bemannet i kontortiden. Det er også mulig å varsle elektronisk, pr. brev og ved direkte oppmøte. Informasjon om varslingskanalen er i det vesentlige å finne på FDs og Forsvarets intranett. Etableringen er et tiltak for å styrke systemet for varsling om kritikkverdige forhold i Forsvaret. Det er avdelingsdirektøren for FDs internrevisjonsenhet som har ansvaret for å ivareta FDs varslingskanal. En spesialrådgiver ved enheten har det operative ansvaret for å behandle varslingsene. Varslingsordningene til FD og Forsvaret er evaluert av Deloitte, jf. punkt 6.6.1 nedenfor. FD vurderer å få på plass et nytt og helhetlig varslingsystem for hele forsvarssektoren, som er i tråd med konklusjonene i Deloitte's evalueringsrapport. Resultatet og anbefalingen fra dette arbeidet forventes høsten 2013.

6.3 Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen har et eget varslingsssystem som består av et elektronisk avvikshåndteringssystem og varslingsrutiner i Kriminalomsorgens internkontrollsystem (KIKS). Systemet beskrives som letthåndterlig, robust og med god brukervennlighet og er levert av firmaet Digital Kvalitet. Selve systemet heter Risk Management.

6.4 Politiets data og materiellteneste

PDMT har en ordning med en ekstern varslingskanal og har inngått avtale med BDO AS²

6.5 Oslo Kommune³

Oslo kommune har en varslingsordning, der det kan sendes inn elektronisk skjema til et varslingsmottak i Oslo kommune v/KPMG. Varslingsmottaket kan også kontaktes per telefon, brev eller ved personlig oppmøte.

6.6 Erfaringer og evalueringer av varslingsordninger i andre sektorer

6.6.1 Deloitte's evaluering av Forsvarets varslingsordninger⁴

Forsvarssektorens øverste administrative ledelse har uttrykt stor vilje og ønske om å etablere en velfungerende varslingskanal som skal kunne fungere etter hensikten.

² <http://bdo.no/>

³ <http://www.oslo.kommune.no/varsling>

⁴ http://www.regjeringen.no/pages/37894542/Varslingsordning-forsvarssektoren-evaluering_Endelig-rapport-datert-21-november-2011.pdf

Spørreundersøkelsen blant de ansatte samt intervjuer avdekker at de fleste kritikkverdige forhold i forsvarssektoren blir håndtert tjenestevei, men også slik at mange forhold synes å falle utenfor. Varslingskanalene fanger ikke opp disse forholdene og fremstår ikke som et effektivt redskap for å understøtte arbeidet med å forebygge eller avdekke uetisk atferd.

Hovedårsakene til at kanalen ikke fungerer etter hensikten, er som følger:

- Manglende kunnskap om hvor og hvordan man kan varsle.
- Manglende kunnskap om hva man skal varsle om til varslingskanalen.
- Manglende kunnskap om hvordan varslet blir håndtert videre.
- Usikker på anonymitet og redd for personlige konsekvenser ved å varsle.

Det fremkommer at forsvarssektoren mangler ett helhetlig system for varsling som er enkelt å forstå, enkelt å bruke og til å stole på. Dette omfatter alt fra organisering av varslingsfunksjonen, selve varslingskanalen, samt informasjon og kommunikasjon.

Deloitte anbefaler at det etableres én felles kanal for hele forsvarssektoren. Den kan organiseres med forgreninger i de enkelte etater. Deloitte anbefaler videre at det etableres en «compliance offiser-funksjon» sentralt med ansvar for etiske retningslinjer og styrende dokumentasjon vedrørende varslingsfunksjonen.

6.6.2 Fafo-rapport 2010:18 (Trygstad)⁵ - "Med rett til å varsle... men hjelper det, og er det lurt?"

"Fafo-rapport 2010:18 (Trygstad)"Med rett til å varsle... men hjelper det, og er det lurt?" side 97/98 sier noe om hva som bidrar til god varslingseffektivitet. Med varslingseffektivitet menes hvorvidt saken det varsles om endres til det bedre, eller med andre ord om det hjelper å varsle.

"Det å ha skriftlige varslingsrutiner har betydning...[...] Vi har funn som viser at varslingsrutiner fører til at flere varsler, de lykkes bedre og sjansene for ros er større... Det å ha tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte høyner varslingseffekten og øker mulighetene for endring av saken samt mulighetene for å få positive reaksjoner på varslingen."

Fafo-rapporten sier videre dette om varslingseffektivitet på side 84:

"Vi finner relativt sterke sammenhenger mellom et godt ytringsklima, høy varslingseffektivitet og positive reaksjoner. Nå vil trolig manglende effekt av å varsle og sterke sanksjoner påvirke vurderingen av ytringsklimaet i negativ retning. Det er likevel grunn til å understreke at i de virksomheter der man blir møtt med uvilje fra kolleger eller ledere dersom man kommer med kritiske bemerkninger om forhold på jobben, der det ikke

⁵ <http://www.fafo.no/pub/rapp/20162/index.html>

er tid til faglige diskusjoner og der diskusjoner først og fremst foregår i uformelle fora, der vil også risikoen for negative reaksjoner være større hvis en arbeidstaker kommer i en varslersituasjon.”

Fafos rapport og forskning viser at det er spesielt utfordrende å skulle varsle dersom sjefen er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet. Fafo-rapporten uttaler følgende på side 84 om funn knyttet til organisasjonshierarkiet i en virksomhet:

”Et klart negativt, men ikke overraskende funn, er at den ansvarliges plassering i organisasjonshierarkiet påvirker både varslingseffektivitet og reaksjoner. Er den ansvarlige en i toppledelsen, er risikoen for sanksjoner og ingen eller endog negative endring av saken eller forholdet større enn hvis den ansvarlige er en kollega.⁶ Dette indikerer at det kan være grunn til å tenke seg godt om hvis man er vitne til, opplever eller avdekker kritikkverdige forhold begått av sjefen.”

Det fremkommer videre av Fafo-rapport 2010:18 på side 66 at ledere (fagledere og ledere med begrenset personalansvar) er mindre tilbøyelige til å varsle enn øvrige arbeidstakere.

6.6.3 Undersøkelse i kommunesektoren

I en undersøkelse som er gjennomført om varsling i kommunesektoren (utført av TNS Gallup på oppdrag for KS), opplyses det at i en gjennomsnittskommune blir det årlig varslet mellom en og fire ganger. Tilbakemeldingen fra både personalledere og ansatte er at trakassering av ansatte og uforsvarlig ledelse går igjen som tema det varsles om. På bakgrunn av evalueringsrapporten fra TNS Gallup gis det fire råd for utformingen av varslingsrutiner:

- *At man har en sikkerhetsventil for varsling utenom linjen.*
- *At sakene behandles konfidensielt og med tilstrekkelig vern og rettferdig behandling av personen som rapporterer, og den som det blir rapportert om.*
- *At sakene undersøkes og avsluttes og oppsummeres i etterkant med tilbakemelding til de involverte personene.*
- *At man har et godt system for dokumentasjon og arkivering av bekymringsmeldinger, saksbehandling og konklusjoner.*

Det fremkommer videre av undersøkelsen at anonym varsling antagelig vil gi en større opplevelse av trygghet og kanskje få flere til å varsle. I praksis kan det derimot være vanskelig å garantere anonymiteten, men det bør jobbes for å tilrettelegge for fortrolig behandling.

7. Ulike modeller for felles varslingsordning i justissektoren

7.1 Generelt

Som nevnt innledningsvis, skal en felles varslingsenhet ha som oppgave å motta,

⁶ Denne setningen – som er direkte sitat fra rapporten – er noe uklar, men forståelig.

vurdere og behandle saker om varsling om kritikkverdige forhold i justissektoren. Behandlingen kan for eksempel bestå i å foreta noen forundersøkelser, herunder vurdere om varslingsinnholdet gir grunnlag for oppfølging, samt foreslå en prosess for eventuell videre oppfølging.

Det kan tenkes mange ulike modeller for en slik felles varslingsenhet. Vi har etter en vurdering funnet at følgende tre modeller er mest aktuelle og hensiktsmessige:

7.2 Ekstern modell A

Det etableres ett felles varslingsmottak/varslingsenhet.

Varslingsmottaket/varslingsenheten plasseres hos et *advokatfirma eller konsulentfirma og behandler alle typer varslinger*. Varslingsenheten skal ha som oppgave å motta, vurdere og behandle saker om varsling om kritikkverdige forhold i virksomhetene i justissektoren. Behandlingen kan for eksempel bestå i å foreta forundersøkelser, herunder vurdere om varslingsinnholdet gir grunnlag for oppfølging – samt foreslå en prosess for eventuell videre oppfølging. Varslingsenheten virker sammen med den aktuelle virksomheten, som det kritikkverdige forholdet gjelder. I avtalen med advokatfirma eller konsulentfirma må det angis et maksimalt antall timer som ordinært skal brukes per varsel. Tidsbruk utover det som er fastlagt i avtalen må avtales med oppdragsgiver.

Varslingskanalen må kunne motta varslinger både fra ansatte i justissektoren og eksterne aktører. Varslerne må kunne være anonyme, dersom de ønsker det. Varslinger skal videre normalt kunne mottas både via *telefon, brev og epost, men personlig oppmøte bør også være mulig*.

Denne modellen svarer til en viss grad til UD's modell.

Velges en slik modell, bør virksomhetene etablere en ordning eller enhet lokalt, slik at varslingsenheten har et fast kontaktpunkt å forholde seg til i konkrete varslingssaker.

Hvis det kritikkverdige forholdet gjelder andre virksomheter enn JD, bør det i retningslinjer vurderes en ordning med *underretning til JD for nærmere definerte og alvorlige tilfeller* (for eksempel ved systemsvikt og korrupsjon), der undersøkelser viser at varslingen gjelder et reelt kritikkverdig forhold.

7.3. Ekstern modell B

Det etableres ett felles varslingsmottak. Varslingsmottaket plasseres hos et *advokatfirma eller konsulentfirma. Modellen skiller seg fra modell A ved at denne kun skal håndtere og behandle saker om økonomiske misligheter/korrupsjon/svikt i sikkerhetsrutiner o.l.* Hvis mottaket mottar varslinger om utilbørlig adferd og personellmessige forhold mv, kanaliseres varslingen til den aktuelle virksomheten – eventuelt til en egen enhet i Justis- og beredskapsdepartementet for varslingssaker om utilbørlig adferd og personellmessige forhold.

Virksomhetene bør også ved en slik modell, ha en ordning eller enhet lokalt, slik at varslingsenheten har et fast kontaktpunkt å forholde seg til når de skal kontakte virksomheten eller oversende saker.

7.4. Intern modell

Det etableres ett felles varslingsmottak og -enhet i Justis- og beredskapsdepartementet. Varslingsenheten mottar og behandler alle typer varslinger. Mottaket består av noen få betroede personer med *høy integritet, tillit og selvstendighet*.

Varslingsenheten skal ha som oppgave å motta, vurdere og behandle saker om varslingskritikkverdige forhold i justissektoren. Behandlingen kan for eksempel bestå i å foreta noen forundersøkelser, herunder vurdere om varslingsinnholdet gir grunnlag for oppfølging. Varslingsenheten virker sammen med den aktuelle virksomheten, som det kritikkverdige forholdet gjelder.

Varslingsenheten må kunne motta varslinger både fra ansatte i justissektoren og eksterne aktører. Varslerne må kunne være anonyme, dersom de ønsker det. Varslinger skal videre kunne mottas både via *telefon, post, epost og personlig oppmøte*.

Hvis varslinger skal kanaliseres inn til et sentralt mottak i JD, må det etableres en enhet internt i JD med nøkkelpersoner som har kompetanse og tilstrekkelig med ressurser til å behandle varslinger i tråd med arbeidsmiljøloven og varslingsretningslinjer. En slik enhet må også kunne gi råd og veiledning til de som ber om det. FD har lagt dette saksområdet til FDs Internrevisjonsenhet, som er en velfungerende enhet med stor tillit. JD har besluttet å opprette en internkontrolldirektør og saksansvaret kan tenkes lagt til denne stillingen.

Dersom varslingsenheten skal behandle alle typer varslinger, bør den ha variert kompetanse, da varslingssaker kan være svært ulike; erfaring viser at det varsles om alt fra økonomiske misligheter til dårlig arbeidsmiljø.

8. Valg av modell mv.

8.1. Ekstern modell A - vurdering

JD mener at man bør velge ekstern modell A, jf. punkt 7.2 ovenfor. Dette innebærer at varslingskanalen bør legges til et advokatfirma eller konsulentfirma - og at enheten skal kunne motta varslinger om alle typer kritikkverdige forhold, som for eksempel mistanke om økonomiske misligheter og korrupsjon, sikkerhetsbrudd og brudd på arbeidsmiljølovens krav (mobbing, trakassering, rusmisbruk, dårlig arbeidsmiljø) mv.

Vi har i vurderingen lagt avgjørende vekt på at en ekstern modell vil ivareta behovet for *nøytralitet, uavhengighet og fortrolighet på en måte som vil inngi tillit*, særlig for varslere som føler seg utrygge eller ikke ønsker å bruke de virksomhetsinterne varslingskanalene, for eksempel fordi de frykter gjengjeldelse. Ordningen bør evalueres etter 3-5 år.

8.2 Ekstern modell B og intern modell - vurdering

Ulempen med en delt løsning som ekstern modell B, er at denne ikke er like enkel å forholde seg til. Ulempen med en intern modell, som legges til Justis- og beredskapsdepartementet, er at noen vil kunne stille spørsmål ved enhetens uavhengighet og om en slik enhet, sett fra varslersens ståsted, vil kunne ivareta ønske om anonymitet og fortrolig saksbehandling på en god nok måte.

8.3. Drift mv.

Varslingskanalen må stå for driften av kanalen, herunder mottak, registrering, vurdering/anbefaling og formidling av varslingene til den aktuelle virksomhet.

Varslingskanalen må være kjent med varslingsrutinene i alle virksomhetene i justissektoren. Den enkelte virksomhet må derfor påse at varslingsenheten til enhver tid har virksomhetens gjeldende varslingsrutiner tilgjengelig.

Den tekniske løsningen må sikre anonymitet, så langt det er mulig, herunder sikre skjerming av sensitiv informasjon.

Løsningen med en ekstern modell, der varslingsmottaket plasseres hos et advokatfirma, kan medføre at det oppstår situasjoner der advokatfirmaet kan ha interesser i en sak og ser muligheter for å få nye klienter. Det må derfor inntas en klausul i avtalen om at rollen som justissektorens varslingsenhet ikke kan kombineres med klientoppdrag, som har sitt utspring i varslingssaker i justissektoren.

Det må vurderes om varslingskanalen skal legges ut på virksomhetenes intranett, eller om man skal gå bredt ut og legge den ut på hjemmesidene (internett) til etatene i justissektoren. Utenforstående vil selvsagt også kunne varsle selv om varslingskanalen kun legges ut på intranettet, men en åpen internettløsning vil nok tilrettelegge bedre for at alle kan varsle. Ulempen er at man da kan risikere å motta en del ubegrunnede og usaklige varslinger fra eksterne personer, som ikke er ansatt i justissektoren, herunder varslinger som fremmes i trakasseringsøyemed. Dette er imidlertid forhold som kan evalueres etter at varslingskanalen har virket en stund. Vi ønsker virksomhetenes synspunkt på dette.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å anslå hvor mange saker en eventuell særskilt og felles varslingsenhet vil kunne få til behandling hvert år, blant annet fordi vi ikke er kjent med antall varslingssaker i sektoren vår - og fordi det ikke vil være slik at alle varslinger i justissektoren skal til en slik felles enhet, jf. omtalen under punkt 2.1. om at enheten kun skal være en sikkerhetsventil og supplement til interne kanaler i spesielle tilfeller. Antallet varslingssaker i en slik enhet vil for øvrig også kunne avhenge av om ordningen blir slik at virksomhetene kan oversende varslingssaker til varslingsenheten, som de trenger bistand på.

Etablering av en felles varslingsordning i justissektoren er først og fremst et ledd i arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for *varsling fra ansatte*, jf. arbeidsmiljøloven § 3-6. Det bør imidlertid tas høyde for at enheten også skal kunne håndtere varslinger fra eksterne og fra anonyme, som også kan være eksterne. Dette vil også utgjøre en usikkerhetsfaktor mht. antall varslingsaker til enheten.

I tillegg til kostnader til den enkelte sak, må det påregnes etableringskostnader og årlige driftskostnader til varslingskanalen. Etableringskostnader og faste årlige driftskostnader dekkes av JD. Kostnader til behandling av den enkelte varslingsak dekkes av virksomheten som den konkrete varslingen gjelder.

I forbindelse med etablering av en felles varslingskanal, må virksomhetene justere sine virksomhetsinterne varslingsordninger, slik at de interne varslingsrutinene også omfatter og orienterer om den eksterne varslingskanalen. Eventuelle særskilte og eksterne varslingsordninger må bringes til opphør.

Det må utarbeides informasjon om ordningen, slik at alle er innforstått med at dette ikke skal være hovedkanalen for varsling om kritikkverdige forhold, men kun en sikkerhetsventil.