



# DOMSTOL

## ADMINISTRASJONEN

Justis- og beredskapsdepartementet  
v/ Plan- og administrasjonsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

---

Deres ref	Vår ref.	Saksbehandler	Dato
	201300318-	Ingrid Olsen/Gunvor Løge	26.09.2013

### **Høring - felles ordning for varsling om kritikkverdige forhold i virksomhetene i justissektoren**

Vi viser til høringsbrev av 6. juni 2013, og epost av 21. juni 2013 med utsatt svarfrist til utgangen av september.

Domstoladministrasjonen (DA) har innhentet uttalelser fra de alminnelige domstoler og jordskiftedomstolene, og fra tillitsvalgte i domstolsektoren. Høringsnotatet er drøftet i Samarbeidsrådet, Hovedarbeidsmiljøutvalget, i administrasjonen og i DAs styre.

DA og domstolene avgir en felles høringsuttalelse, med unntak av Høyesterett som har avgitt egen høringsuttalelse. Tilsynsutvalget for dommere er gjennom DA gjort oppmerksom på høringsbrevet, og avgir en selvstendig høringsuttalelse.

På prinsipielt grunnlag er vi imot at DA og domstolene omfattes av en felles varslingsordning i justissektoren. Arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombudet slutter seg til dette.

### **Prinsipielle betraktninger**

Domstolene skal, som den tredje statsmakt, utøve sin virksomhet på en fri og uavhengig måte. Dette innebærer ikke bare at domstolene ikke skal stå under instruks eller overprøving av de andre statsmaktene, men at virksomhetene i det hele tatt skal utøves uten utenrettslig påvirkning fra utenforstående.

DA ble opprettet i erkjennelsen av at kravet til uavhengighet ikke bare gjelder den dømmende virksomheten, men også gjelder administrasjonen av domstolene. Av den grunn ble en del av forvaltningen som administrerte domstolene, skilt ut fra Justisdepartementet og etablert som eget organ med stor grad av uavhengighet til den utøvende makt.

En etablering av ekstern varslingsenhet som skal ha som oppgave å vurdere varslingene, gjøre egne undersøkelser og foreta videre behandling av saken, innebærer – slik dette beskrives i høringsnotatet – at domstolene og DA blir undergitt en form for kontroll av en utenforstående instans. Dette kan komme i konflikt med domstolenes uavhengige stilling. Vi er på denne bakgrunn imot at det besluttes etablert en sentral varslingsenhet i justissektoren hvor man foreslår at også domstolene og organer tilknyttet den tredje statsmakt, omfattes. Dette gjelder enten varslingsenheten legges til et advokatfirma/konsulentfirma eller til et eget kontor i Justisdepartementet.

Til forslaget skal for øvrig bemerkes:

### **Arbeidsmiljølovens rammer**

Den nye varslingsordningen, som skal være et supplement til de allerede etablerte varslingsrutinene, må etter vår oppfatning holdes innenfor de rammene arbeidsmiljøloven setter, jf aml § 3-6 jf § 2-4. Hvem som kan varsle samt den nærmere fremgangsmåten er regulert i loven. Dette er viktig ikke minst på grunn av de virkninger varsling har for arbeidstaker.

Vi tolker høringsforslaget pkt 8.3 på side 13 slik at også utenforstående skal kunne varsle. Dette er i så fall utenfor rammen av arbeidsmiljølovens bestemmelser. Vi er dessuten meget skeptiske til et forslag som åpner for anonym internettvarsling fra utenforstående på interne forhold i domstolene og i DA. Erfaringene både fra domstolene, Tilsynsutvalget for dommere og fra DA er at vi mottar en mengde usaklige og trakasserende henvendelser fra

parter og andre som både går på ansatte i domstolsektoren, på domstolene og DAs virksomhet og på domstolens dømmende virksomhet. En lang rekke av de klager som reises i Tilsynsutvalget for dommere avvises fordi de omhandler forhold som kan overprøves etter reglene i rettspleielovgivningen for øvrig, og dermed er forhold som gjelder den dømmende myndighet. Hvor varslingen er knyttet opp mot domstolens dømmende myndighet, vil et sentralt varslingsorgan gjennom egne undersøkelser og videre behandling av saken risikere å komme i konflikt med domstolens uavhengige stilling.

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, men varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har rett til å varsle i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling jf aml § 2-4 nr 2, og arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for intern varsling jf § 3-6. En varsling i henhold til interne rutiner vil alltid anses som en forsvarlig varsling. Departementet legger til grunn at varsling til felles varslingsenhet for justissektoren vil være å anse som en intern varsling jf pkt 2.4. Det kan reises spørsmål ved denne tolkingen av bestemmelsen, og vi savner en grundigere drøfting av problemstillingen.

Ut fra høringsnotatet og beskrivelsen av varslingsenhetens oppgaver, er det uklart hvilken myndighet denne enheten skal ha i forhold til de virksomhetene som skal omfattes av ordningen. Det er i pkt 7.1. angitt at en sentral varslingsenhet skal ha som oppgave å motta, vurdere og behandle saker om varsling om kritikkverdige forhold, herunder forundersøkelser for å avdekke om varslingens innhold gir grunnlag for oppfølging, samt foreslå en prosess for videre oppfølging. Det bør før etableringen av ordningen klargjøres hvem som skal ha myndighet til å beslutte iverksetting av tiltak. I den grad dette organet er tillagt myndighet som griper inn i arbeidsforholdet, stiller vi spørsmål ved hjemmelen for opprettelsen av organet.

### **Behovet for en felles varslingsordning i justissektoren**

Ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet som er nedfelt i Grunnlovens § 100 og i menneskerettighetene. Som samfunnsborgere har alle arbeidstakere i domstolene og DA ytringsfrihet. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven slår fast at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Fordi domstolene som den tredje statsmakt og DA som domstolenes administrative overordnede organ har stor makt og innflytelse i samfunnet, må det stilles krav til at den daglige virksomheten i disse organene

utøves i henhold til en høy etisk standard og med vilje og evne til åpenhet og korrektiv dersom det skulle oppstå kritikkverdige forhold.

DA utarbeidet i 2009 retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold i domstolene og DA, for å legge til rette for åpenhet og tillit blant arbeidstakere i domstolene og DA. Retningslinjene ble utarbeidet med bistand fra representanter for de ansatte i domstolene og DA, og ble gitt sin tilslutning i Hovedarbeidsmiljøutvalget og Samarbeidsrådet 2. september 2009.

I retningslinjene er det nærmere definert gjennom hvilke kanaler det kan eller skal varsles. Det oppfordres til å varsle internt i linjen, dvs. til nærmeste leder. Det kan alternativt varsles til en annen leder på arbeidsplassen eller direkte til domstolleder/DAs direktør. Dersom de kritikkverdige forhold gjelder den øverste ledelse, kan overordnet myndighet (DA for domstolene, og DAs styre for DA), tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet (eksempelvis Arbeidstilsynet, Datatilsynet eller Politiet) varsles. Det kan også varsles via tillitsvalgt, verneombud, kollega, advokat, eller annen rådgiver. Tilsynsutvalget for dommere kan også i en viss grad tillegges funksjon som varslingsinstans, i og med at de både etter klage eller av eget tiltak kan behandle kritikkverdige forhold knyttet til dommere.

Siden retningslinjene ble stadfestet er det i DA behandlet én varsling etter aml § 2-4. DA har ikke mottatt informasjon om at det er behandlet varsling om kritikkverdige forhold etter denne paragrafen i noen av domstolene.

I årene 2012 og 2013 er det ikke mottatt varsler etter aml. § 2-4.

Det kan stilles spørsmål ved om det rent generelt, i tillegg til allerede virksomhetsinterne varslingskanaler og andre eksterne tilsynsmyndigheter eller annen offentlig myndighet (herunder Tilsynsutvalget for dommere), er hensiktsmessig å etablere en ny varslingsordning. DA støtter uttalelsen fra Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker på dette punktet.

DA har som nevnt over kun behandlet en sak etter aml § 2-4 siden 2009, og har ikke mottatt informasjon om eventuell slik behandling i domstolene. DA ser imidlertid at det vil

kunne være saker eller forhold, særlig knyttet til ledelsen i de ulike virksomhetene, hvor terskelen for å varsle til et eksternt organ vil være lavere.

Når det gjelder eksternt behov for varsling, peker vi på muligheten for å klage dommere inn for Tilsynsutvalget for dommere, hvor klagen undergis en forsvarlig og saklig behandling. For forhold som ligger utenfor tjenesten har kun departementet, DA og domstolleder klageadgang. Imidlertid vil et varsel fra utenforstående på kritikkverdige forhold utenfor tjenesten kunne bringes inn av disse klageberettigede eller reises av Tilsynsutvalget av eget tiltak. Avgjørelser truffet av domstolen kan bringes inn for overordnet domstol til behandling. Det er videre mulighet for anmeldelse for ulovlig tjenestehandling/tjenesteforsømmelse både av dommere og saksbehandlere. Det behovet utenforstående har for å "varsle" om kritikkverdige forhold skulle således i det alt vesentlige være ivaretatt for domstolenes vedkommende ved de allerede etablerte ordninger. I tillegg vil vi bemerke at det er en kjent sak av både saksbehandlere, dommere og ansatte i DA blir uthengt på ulike nettsider som følge av at de utfører den jobben de er satt til å gjøre. Det er vanskelig å se behovet for å etablere ordninger som det må antas medfører en økning av denne type uønsket oppmerksomhet for domstolens ansatte.

### **Valg av modell**

Som nevnt kan vi ikke gi vår tilslutning til noen av de tre ulike modeller som høringsbrevet skisserer. DA ønsker imidlertid å peke på noen praktiske og prinsipielle spørsmål knyttet til modellene.

Varslingsenheten skal ha som oppgave å motta, vurdere og behandle saker om varsling av kritikkverdige forhold. Behandlingen kan bestå i å foreta forundersøkelser, herunder vurdere om varslingens innhold gir grunnlag for videre oppfølging- samt foreslå en prosess for eventuell videre oppfølging. Varslingsenheten skal virke sammen med den aktuelle virksomheten, som det kritikkverdige forholdet gjelder. Det er for oss uklart hva som legges i begrepet "virke sammen med" og hvordan det rent praktisk er tenkt løst.

Det pekes på at det bør etableres en ordning eller enhet lokalt, slik at varslingsenheten har et fast kontaktpunkt å forholde seg til i konkrete varslingssaker. Domstolene er selvstendige virksomheter og alle medarbeidere kan varsle lokalt i sin virksomhet. Enkelte av domstolene er svært små enheter, med begrenset mulighet til å håndtere enkelte typer

varslinger. I domstolene og DAs retningslinjer for varsling motvirkes dette ved at det også kan varsles til Domstoladministrasjonen dersom de kritikkverdige forholdene gjelder domstolens ledelse. I de minste domstolene vil det ikke være aktuelt å etablere en ordning eller enhet lokalt som et fast kontaktpunkt slik det forutsettes i høringsbrevet.

I avtalen med det advokatfirma eller konsulentfirma hvor varslingsenheten er plassert skal det i følge høringsbrevet angis et maksimalt antall timer som ordinært skal brukes per varsel. Når det gjelder tidsbruk ut over dette, skal det avtales med oppdragsgiver jf. høringsbrevets side 11 punkt 7.2. Hvem som er ment å være oppdragsgiver i tilknytning til de konkrete sakene er ikke opplagt. Dersom det i vårt tilfelle varsles på øverste ledelse, er det vanskelig å se hvem i organisasjonen som kan være oppdragsgiver og som har budsjettmyndighet til å inngå avtaler som belaster domstolens budsjett.

Vi ønsker også å peke på den store usikkerheten som knytter seg til omfang og kostnader både i varslingsenheten og i den enkelte virksomhet dersom det åpnes for at også eksterne skal kunne varsle anonymt gjennom en slik ordning, jf våre erfaringer med usaklige og trakasserende henvendelser omtalt i tredje avsnitt på side 2 og siste avsnitt på side 3.

Et siste moment som DA vil rette fokus på ved valg av modell, er hvilket organ/personer som skal utgjøre varslingsenheten. Et eksternt varslingskontor lagt til et advokatkontor reiser spørsmål om habilitet, noe departementet ikke synes å ha noen vurdering av. Et advokatkontor som har i oppdrag å motta og behandle varslinger om norske domstolers virksomhet, kan lett tenkes stå i et forhold til norske dommere som omtalt i domstoloven § 108.

For videre oppfølging av denne saken kan følgende kontaktes:

Ingrid Olsen [ingrid.olsen@domstol.no](mailto:ingrid.olsen@domstol.no) 73 56 70 21

Gunvor Løge [gunvor.loge@domstol.no](mailto:gunvor.loge@domstol.no) 73 56 70 58

Med hilsen

Willy Nasset

Fungerende direktør

Anne Mari Borgersen

avdelingsdirektør

(Sign.)

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Domstoladministrasjonen og har derfor ingen signatur.*