



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

FORNYINGS- OG  
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

11 JUNI 2007

ARKIVKODE: 554

SAKSNR: 200701261-47

Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
Postboks 8004 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.  
200701261-/MIK

Vår ref.  
200703063-UA/TJU

Dato  
11.06.2007

### Høring - forslag til retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten

Vi viser til Fornyings- og administrasjonsdepartementets brev av 23. april 2007 med vedlegg.

Vårt høringssvar er delvis utformet med utgangspunkt i de spørsmålene Fornyings- og administrasjonsdepartementet har stilt i høringsbrevet. Vedlagt følger i tillegg høringsuttalelser vi har mottatt fra Kontoret for voldsoffererstatning og Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker.

#### Spørsmål 1

Det er viktig at retningslinjene ikke blir for omfattende dersom de skal være brukervennlige. De overordnede retningslinjene forutsettes fulgt opp ved at det utarbeides varslingsrutiner for egen virksomhet. På denne bakgrunn er det trolig tilstrekkelig at de overordnede retningslinjene presist viser til hvor en kan finne nærmere informasjon om forholdet mellom yringsfrihet, lojalitetsplikt og retten til varsling i lovens forarbeider (gjern med relevante steder på internett).

#### Spørsmål 2

Etter vårt syn er det neppe hensiktsmessig å redegjøre fyldestgjørende i retningslinjene om arbeidstakernes alminnelige yringsfrihet (jf. for så vidt svaret på spørsmål 1 foran).

#### Spørsmål 3

Når hensynet til de ansatte blir hovedformålet med rutinene, er det etter vår vurdering nå i første omgang riktig å begrense retningslinjene til å gjelde de ansatte/arbeidstakere i virksomheten. Den enkelte virksomhet har gjennom sitt

Postadresse  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og  
administrasjonsavdelingen  
Telefaks  
22 24 95 34

Saksbehandler  
Toril Juul  
22245125

systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i første rekke muligheter til få gode og enhetlige rutiner for varsling for egne ansatte. Det kan samtidig i de overordnede retningslinjene gjøres oppmerksom på at en slik avgrensing av de overordnede retningslinjene ikke er ment å innebære føringer i retning av innskrenket rett til å varsle for andre enn egne ansatte/arbeidstakere.

#### Spørsmål 4

Det bør etter vår vurdering tas inn et generelt avsnitt innledningsvis om sontringen mellom varslingsplikt og varslingsrett i retningslinjene. Det vises for øvrig til Gjenopptakelseskommissjonenes merknader om varslingsplikt.

#### Spørsmål 5

Vi kan ikke se at det er behov for noen angivelse av hva et varsel bør inneholde. Formen på varslet vil kunne være situasjonsavhengig. Derimot er det viktig at arbeidstaker som mener han har avdekket et kritikkverdig forhold, bør tenke seg nøye om før han varsler. Påstander om kritikkverdige forhold kan være en belastning både for den det varsles om, og for kollegaer og på miljøet på arbeidsplassen. Ubegrunnede varslinger vil også kunne påføre virksomheten stor skade. Det er bakgrunnen for arbeidsmiljølovens krav om forsvarlig fremgangsmåte ved varslingen.

Vi mener at punktet om "Krav til forsvarlighet" på side 7 bør spisses, for eksempel noe i retning av ordlyden i Arbeids- og inkluderingsdepartementets veileder om "Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen", hvor det blant annet fremgår at arbeidstakeren bør stille seg selv følgende spørsmål før han varsler:

- Har jeg grunnlag for kritikken?
- Hvordan bør jeg gå frem?
- Hvem bør jeg si fra til?

#### Spørsmål 6

For at virksomheten skal få tilgang til verdifull informasjon gjennom varsling, er det viktig at forholdene tilrettelegges slik at varsler kan føle seg trygg for ikke å bli utsatt for gjengjeldelse. Dette kan søkes ivaretatt blant annet ved å tilby varsleren mulighet til å varsle anonymt. På den annen side bør varsleren være klar over at det ut fra situasjonen uansett vil kunne fremgå hvem som har varslet. Dersom det gis saksbehandlingsregler om anonym varsling, er det viktig at det stilles strenge krav til ivaretagelse av den eller de varslet berører.

#### **Øvrige merknader til utkastet til retningslinjer:**

##### Vedr. Hvordan oppnår vi et godt yringsklima?

Punktet "Ansatte" på s. 5 gir etter vårt syn ikke særlig veiledning med sikte på det spørsmålet som er stilt – "Hvordan oppnår vi et godt yringsklima?".

#### Vedr. side 6, første dialogboks

På s. 6 heter det at varslingen ikke må stride mot andre lovbestemmelser som for eksempel regler om taushetsplikt. Dette er i og for seg riktig. Det er imidlertid etter vårt syn aktuelt å tolke lovbestemmelser om taushetsplikt snevert eller innskrenkende nettopp på bakgrunn av den ansattes rett til å varsle. På denne bakgrunn stiller vi spørsmål om retningslinjene på dette punktet bør utformes noe annerledes.

#### Vedr. s. 9 om kritikkverdige forhold

På s. 7 legges det opp til at den enkelte virksomheten i sine interne rutiner bør spesifisere hva som skal regnes som kritikkverdige forhold i egen virksomhet. Vi stiller spørsmål om dette er hensiktsmessig. En slik spesifisering kan vanskelig bli uttømmende, og den kan dermed fort oppfattes som en begrensning i hva det kan varsles om. Lovtekstens henvisning til "kritikkverdige forhold" er etter vårt syn ikke ment å virke slik.

#### Vedr. s. 11 om offentlighetsloven

Omtalen av forholdet til offentlighetsloven på s. 11 er noe upresis, idet det gis inntrykk av at organinterne dokumenter i saken mister sin karakter av å være organinterne ved at saken er ferdig behandlet. Her kan det være grunn til klargjøring.

#### Vedr. s. 12 om "Hensynet til den det blir varslet om"

På s. 12 heter det, under overskriften "Hensynet til den det blir varslet om", at den det blir varslet om, "så snart som mulig [skal] gjøres kjent med varslet og hvilke opplysninger som er gitt". Etter vårt syn er det for rigid å oppstille som krav at den det blir varslet om, rutinemessig skal gjøres kjent med varslingen. I en lang rekke tilfeller kan det, kanskje etter meget enkle undersøkelser, vise seg at varslingen beror på misforståelser eller av annen grunn er ugrunnet. Det kan dermed vidløftiggjøre saken og etter omstendighetene være direkte skadelig for miljøet på arbeidsplassen om den varslet angår, skal gis informasjon om dette. Det er mulig at uttalelsene på s. 12 ikke er ment slik at de omfatter tilfeller hvor det ikke er opprettet noen "sak" etter utkastet til retningslinjer s. 11, men det bør i så fall klargjøres."

#### Vedr. s. 12 og forholdet til personopplysningsloven

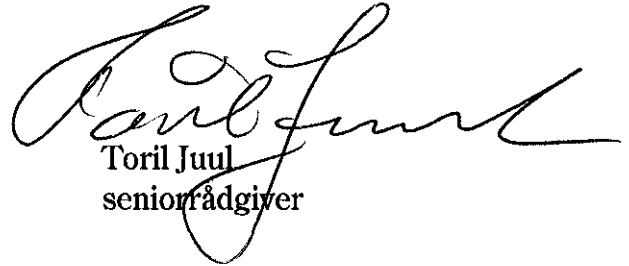
Forholdet til personopplysningsloven (pol.) er tatt opp på s. 12. Det bør vurderes å klargjøre når pol. kommer til anvendelse på personopplysninger knyttet til varslingsrutiner, jf. pol. § 3 første ledd bokstav a og b om krav til behandling som helt

eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler og annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister.

Med hilsen



Harald Aass  
seniorrådgiver



Toril Juul  
seniorrådgiver

Vedlegg



KOMMISJONEN FOR  
GJENOPPTAKELSE AV STRAFFESAKER

Vedlegg  
200701261 - 47

## Notat

---

Fra: EKJ

Dato: 15.5.07

Til: JKR

Saksbehandler:

Kopi:

## RETNINGSLINJER FOR VARSLINGSRUTINER I STATSTJENESTEN

Det vises til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høringsbrev 23. april 2007, sendt via Justisdepartementet og mottatt her 8. mai 2007 med **frist for merknader 18. mai 2007.**

Temaet er omfattende, men på grunn av kort frist er det bare mulig å gi enkelte, korte merknader til utkastet.

I forbindelse med høringen er følgende konkrete spørsmål stilt:

1. Er det behov for å redegjøre fyllestgjørende i retningslinjene for forholdet mellom yringsfrihet, lojalitetsplikt og retten til varsling?

Dette er neppe nødvendig. Retningslinjene bør primært fokusere på saksbehandlingen omkring varsling. Det som er tatt inn i forslaget punkt 1 om yringsfrihet og varsling bør være tilstrekkelig, men det kan med fordel tas inn en henvisning til Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) for den som vil lese mer om dette. Da blir retningslinjene oversiktlige, samtidig som spesielt interesserte får et tips om hvor de skal lete etter mer stoff.

2. Er det behov for å utdype noe mer om den generelle yringsfriheten som grunnlag for retten til varsling?

Det burde kanskje komme enda bedre frem at retten til varsling er en del av den generelle yringsfriheten som alle – også offentlig ansatte – har. Som over synes jeg likevel at dette ikke bør gjøres for omfattende og at det bør lages en henvisning til hvor man kan finne mer stoff om dette, for eksempel St. meld. nr. 26 (2003-2004). Faren er ellers overhengende for at retningslinjene blir overlesset av stoff som for mange kan oppleves som teoretisk og tungt.

3. Retningslinjer er innrettet mot ansatte. Bør retningslinjene også åpne for at andre kan varsle, for eksempel konsulenter, hospitanter, traineer, de som inngir tilbud og eventuelt andre som ikke har et arbeidsforhold til virksomheten?

Dette virker lite naturlig på bakgrunn av at utgangspunktet for retningslinjene er arbeidsmiljølovens bestemmelser.

4. Retningslinjene kommer bare indirekte inn på ansattes varslingsplikt. Bør det nedtegnes noe mer generelt om varslingsplikten her, for eksempel i forhold til arbeidsmiljøloven § 2-3 nr. 2 d om trakassering?

Ja, reglene om trakassering eller diskriminering vil lett kunne bli berørt i sammenheng med en sak om varslingsplikt. Trolig er dette så vidt praktisk at reglene bør omtales i de samme retningslinjene.

5. FAD har ikke gitt noe nærmere angivelse av hva et varsel bør inneholde. Er det ønskelig at retningslinjene sier noe konkret om dette, og hva bør i tilfelle være med?

Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig, men endringen av Grunnloven § 100 viser at det legges til rette for en sterk ytringsfrihet for ansatte. Måten det varsles på er likevel ikke likegyldig.

Vurderingstemaet vil i hovedsak være om arbeidstaker har forsvarlig grunnlag for kritikken og om arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgivers og virksomhetens saklige interesser med hensyn til måten det varsles på. De konkrete momentene i vurderingen vil blant annet være om arbeidstaker var i aktsom god tro om opplysningenes riktighet, hvem det ble sagt fra til og hvordan, hva slags opplysninger det er tale om, ytringens skadepotensiale og opplysningenes allmenninteresse. Uansett kan det ikke stilles strenge krav til arbeidstaker. Dette kommer brukbart frem i retningslinjene på side 7.

De foreslåtte retningslinjene inneholder dessuten noe på side 9 om hva det skal varsles om, samtidig som det her presiseres at oppregningen ikke er uttømmende.

Faren med å oppstille retningslinjer eller eksempler på hva et varsel bør inneholde kan være at slike retningslinjer lett kan bli oppfattet som uttømmende, med den følge at enkelte foretar antitetiske slutninger og trekker den konklusjonen at andre måter å varsle på er uakseptable. Det kan derfor være en fordel ikke å detaljregulere dette.

6. Har høringsinstansene noe syn på anonym varslingsplikt? Hvor langt bør retningslinjene gå i eventuelt å gi saksbehandlingsregler for anonym varslingsplikt? Bør det omtales nærmere i rutineforholdet mellom varslingsplikt til tillitsvalgt og anonymitet?

Et system med anonym varslingsplikt har sine klare betenkeligheter, og er neppe et hensiktsmessig virkemiddel for å stimulere til at arbeidstakere sier fra om kritikkverdige forhold. Det bør derfor ikke legges opp til dette. I stedet bør kreftene settes inn på å få virksomheten til å skape et godt ytringsklima.

18 MAI 2007



KOMMISJONEN FOR  
GJENOPPTAKELSE AV STRAFFESAKER

Justisdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Vedlegg  
200701261 - 47

JUSTISDEPARTEMENTET	
18 MAI 2007	
SAKSNR.:	20701798
AVD/KONT/BEH:	SIA1 / HSA
DOK.NR. 5	ARKIVKODE: 131

Deres referanse  
200701798- /MSA

Deres dato  
7. MAI 2007

Vår referanse  
200500193A

Vår dato  
16. mai 2007

**HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL RETNINGSLINJER FOR VARSLINGSROUTINER I STATEN**

Det vises til Justisdepartementets brev 7. mai 2007.

Vedlagt følger et notat med enkelte merknader til forslaget.

Med hilsen

  
Janne Kristiansen  
leder

vedlegg

Postadresse  
Postboks 8026 Dep.  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Teatergt. 5, 0180 Oslo  
Org. nr.  
985 847 215

Telefon\*  
22 99 13 70  
Telefaks  
22 99 13 71

Internett  
[www.gjenopptakelse.no](http://www.gjenopptakelse.no)  
[post@gjenopptakelse.no](mailto:post@gjenopptakelse.no)

Leder  
Janne Kristiansen



## Kontoret for voldsoffererstatning

Justisdepartementet  
Postboks 8005 dep  
0030 Oslo

Vår dato

Deres dato

Vår referanse

Deres referanse

200701682.2

### HØRINGSUTTALELSE, FORSLAG TIL RETNINGSLINJER FOR VARSLINGSRUTINER I STATSTJENESTEN

Viser til Deres brev 7. d.m., med svarfrist 18. mai d.å. Inngivelsen er rettidig.

Saksutredningen etterlater det inntrykk at forslaget til rutiner for varsling ikke går vesentlig lengre enn det som følger av alminnelig forvaltningsrett og gjeldende tjenestemannsrett. Grensen for begrepet "forsvarlig varsling" i forslaget er neppe vesensforskjellig fra det som kan utledes av tjenestemannsretten knyttet til grensene for disiplinærforføyninger for- og oppsigelsesvernet for en offentlig tjenestemann. Den partielle begrensningen knyttet til hvem som kan varsle er neppe vesensforskjellig fra alminnelig forvaltningsrett, hvor det er klart at som alminnelig utgangspunkt, kan alle varsle om hva det skal være til hvem det skal være. Modifikasjoner vil forekomme som følge av lojalitetsplikt og taushetsplikt.

Det prinsipielt viktige er at det utformes retningslinjer for varsling, som de ansatte kjenner. Når hensynet til de ansatte blir hovedmålet med rutinene, er det etter min mening riktig å begrense retningslinjene til å gjelde de ansatte. Det betyr at andre grupper som er i kontakt med forvaltningsorganet og som vil varsle, må falle tilbake på varslingsadgangen som følger av alminnelig forvaltningsrett.

En utilsiktet virkning av formaliserte retningslinjer om hvem det skal varsles til, vil være at ansattes frihet til å varsle i realiteten innskrenkes i forhold til det alminnelige utgangspunktet som er omtalt foran. Det vil kunne anføres mot varsleren at varsling som ikke følger de formaliserte informasjonskanalene ikke er forvarlig varsling, og jeg utelukker ikke at dette vil kunne tjene som moment i vurderingen av om varslingen er forsvarlig eller ikke. Det betyr at det arbeidstakere tjener på formaliserte varslingsrutiner, i neste omgang går tapt og svekker varslernes stilling fordi det blir ytterligere en grense som den ansatte kan overtre, med der påfølgende sanksjon fra arbeidsgiver.

Det er ikke ønskelig at innholdet i et varsel formaliseres i retningslinjene. En slik formalisering vil i realiteten begrense varslingsmulighetene.

Når det gjelder "ekstern varsling" vil det bli en hovedutfordring for det organ som mottar varslene å håndtere varslene på en måte som ikke svekker ledelseslinjene i større grad enn



nødvendig i organet som varselet gjelder. Ekstern varsling vil ofte komme som følge av en spenning mellom mennesker i et annet forvaltningsorgan. Det er viktig at et departement, direktorat, mv. på forhånd har en beredskap for hvordan slike problemer løses. Min erfaring er at slik ekstern varsling kan bli møtt med en for ad-hocpreget saksbehandling. Det er dessuten viktig at et varsel til et departement som direkte eller indirekte tangerer spørsmål om personalledelse i et underliggende organ, blir saksbehandlet av noen med tung erfaring fra personalledelse og personalforvaltning. En erfaren personalforvalter vil etter min mening ha en fokus som supplerer det som vil være alminnelig fokus hos en ordinær (og kanskje også flink) saksbehandler. Dette tilleggsfokus er det viktig å ha med tidlig under saksbehandlingen av et eksternt varsel av denne typen. Videre bør et departement i beredskapen på forhånd ha gjennomtenkt hvordan et eksternt varsel skal saksbehandles uten å svekke lokal leder i større grad enn det som er nødvendig som følge av sakens innhold. For ad-hocpreget tilnærming til problemstillinger av denne typen vil kunne svekke internkommunikasjonen i forvaltningsorganet det varsles fra. Tillitsvalgte etablerer f.eks. direktekontakt med en saksbehandler i et departement. Dette kan føre til at lokal leder står tilbake på sidelinjen, med små muligheter for å løse problemet lokalt i forvaltningsorganet. Dette vil igjen øke vanskelighetene med å håndtere problemet i det forvaltningsorganet hvor problemet har sitt utspring, og hvor problemet til slutt uansett må løses.

#### KONTORET FOR VOLDSOFFERERERSTATNING

Remi Strand  
direktør