

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
05 JUNI 2007
ARKIVKODE:
SAKSNR: 200701261-31



Til
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

Deres ref. 200701261-/MIK

Vår ref: 611.1-1/213 D-8/rs

Dato 4.juni 2007

Høring – forslag til retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten

LO Stat viser til departementets forslag til retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten av 23. april d.å og vil herved komme med følgende merknader:

Statstjenesten særpreges av sine sentrale oppgaver som myndighetsutøver, tjenesteyter og forvaltning av betydelige fellesverdier. Statens legitimitet avhenger av befolkningens tillit. Kravene til åpenhet og gjennomsiktighet i staten, tilsier at varsling og saksbehandling av varsling står i en noe annen stilling enn i resten av samfunnet.

Statens og statstjenestemennenes rolle kommer klart til uttrykk bl.a. gjennom de spesielle regler om ansettelsesforhold i staten, og de taushetsregler de ansatte er omfattet av.

Vi ser nå at den generelle lovreguleringen av varsling i arbeidsmiljøloven (AML), ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de spesielle utfordringer staten har.

LO Stat vurderer derfor at regler om varsling i staten prinsipielt bør reguleres gjennom lov (tjenestemannsloven) og evt. forskrift, i stedet for gjennom retningslinjer. Dette vil vi komme tilbake til under det videre revisjonsarbeidet med tjenestemannsloven.

AMLs regler er gjeldende rett per 01.01.2007, og i påvente av ytterligere lovregulering er det nødvendig at virksomhetene settes best mulig i stand til å håndtere regelverket. LO Stat vil på denne bakgrunn likevel gi kommentarer til FADs utkast til retningslinjer.

Varsling til overordnet myndighet

LO Stat registrerer at FAD fortsatt vurderer varsling til overordnet myndighet som ekstern varsling og at slik varsling dermed omfattes av forsvarlighetskravet. Vi mener dette er juridisk uholdbart, og at det reelt sett er en svært uheldig tilnærming.

AMLs forarbeider begrunner unntaket fra forsvarlighetskravet til "tilsynsmyndigheter og andre offentlige myndigheter" med for det første at det allerede følger av ulovfestet rett at adgangen til å varsle tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter er *vesentlig videre* enn annen varsling utenfor virksomheten. For det andre mener man at disse organene "uansett klarer å "sile ut" useriøse henvendelser, eller uansett behandle disse på en forsvarlig måte."

Etter departementets vurderinger er det *derfor ikke behov for å ta inn noe forbehold* i bestemmelsen (våre kursiveringer).

AIDs klare poeng er altså at forsvarlighetskravet er unødvendig i forhold til varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter, fordi de i kraft av sin rolle selv klarer å håndtere varselet forsvarlig.

Vi kan heller ikke se at FAD har holdepunkter i ordlyden for å tolke "andre offentlige myndigheter" så snevert.

LO Stat krever at spørsmålet avklares juridisk før en ev. veileder sendes ut til virksomhetene.

Forholdet til personopplysningsloven

Dersom personopplysningsloven innebærer at informasjonsplikten ikke oppstår i det varslingsmottaker mottar varselet, men først når hun selv evt. begynner å samle inn opplysninger, jf poppl § 20, mener LO Stat at dette bør komme tydeligere fram.

Tilbakemelding til de punktene FAD spesielt har bedt om kommentarer til:

Pkt.1 og 2)

Etter vår vurdering er det behov for mer kunnskap om det rettslige innholdet i arbeidstakernes ytringsfrihet og lojalitetsplikt. I praksis opplever vi at kritiske ytringer blir slått ned med henvisning til lojalitetsplikten. Særlig to poeng er viktig å få fram:

- Lojalitetsplikten begrenser den ansattes ytringsfrihet bare der det skjer skade eller er fare for skade på virksomhetens interesser
- Den ansattes lojalitetsplikt henger nøye sammen med graden av legitimitet i arbeidsgivers forhold, slik at den ansatte uansett ikke kan møtes med krav om lojalitet i saker som gjelder f eks ulovlige handlinger fra arbeidsgivers side.

3)

AMLs bestemmelser om varsling presiserer en bestemt type ytringsfrihet og gir vern mot gjengjeldelse for *arbeidstakere*. Statens rolle som forvalter av viktige fellesverdier, tilsier imidlertid at det er av stor samfunnsmessig betydning at evt. uheldige forhold blir rettet opp. Varsling er et virkemiddel for å oppnå dette. Også varsling fra andre enn arbeidstakere vil kunne være viktige bidrag. I og med at disse retningslinjene følger av AML er vi usikre på om dette er riktig sted å ta det inn. Rutiner vil ikke gi et tilstrekkelig rettslig vern mot gjengjeldelse for disse varslene. Vi foreslår at det vurderes å lovfeste rett til varsling om kritikkverdige forhold i staten/vern mot gjengjeldelse - for andre grupper enn arbeidstakere i annen lovgiving, for eksempel tjenestemannsloven.

4)

Det er behov for å være mer konkret om de rettslige grunnlagene for varslingsplikt. Det bør videre vurderes om det i tillegg til den varslingsplikten som eksisterer i dag, bør utvides i hvert fall til å gjelde alvorlige typer kritikkverdige forhold. Dette vil styrke varslernes rettslige stilling. De etiske retningslinjene kan være nyttig for å angi om hvorvidt et forhold er kritikkverdig eller ikke. Ut over dette er vi ikke overbevist om de etiske retningslinjenes verdi mht. varsling.

5)

Det må presiseres at det ikke stilles formkrav til varsling. I den grad det skal sies noe om innholdet av et varsel må det være klart at hensikten må være å oppnå en hensiktsmessig videre behandling av varselet.

6)

Det må presiseres at loven gir adgang til anonym varsling og at statsforvaltningen også plikter å behandle anonyme varsler på en ordentlig måte. Samtidig kan ikke anonyme varslere kreve samme grad av tilbakemeldinger som ansatte som varsler i eget navn. Et reelt godt ytringsklima vil være det beste vern mot anonyme varsler.

I mange tilfeller vil det være aktuelt å varsle "anonymt" gjennom tillitsvalgte, ved at den tillitsvalgte tar opp vanskelige forhold med ledelsen som den ansatte ikke selv ønsker å ta opp direkte. Dette henger allerede i utgangspunktet sammen med tillitsvalgtrollen. Den ansattes anonymitet må sikres i disse tilfellene.

Generelt om utkastet

LO Stat mener utkastet i sin nåværende form er for omfattende og for lite konkret til å gi brukbar veiledning til virksomhetene. Arbeidstilsynets veileder om varsling gir nyttige tips, og er anvendelig også i staten (med noen unntak). FAD bør derfor vurdere formen på retningslinjene og om den kan gjøres mer kortfattet og konkret etter mønster fra Arbeidstilsynets veileder og hvor de forholdene som er særegne i forhold til statsforvaltningen kommer klart til uttrykk.

LO Stat mener FAD bør pålegge virksomhetene:

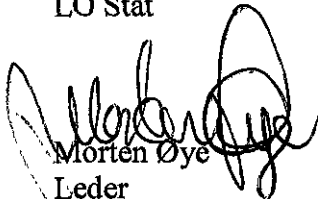
- At det skal utarbeides retningslinjer for varsling i den enkelte virksomhet
- At retningslinjene skal drøftes etter Hovedavtalen
- Retningslinjene må gi de ansatte en enkel oppskrift på hvordan de *kan* varsle:
 - De ulike kanalene (linjen, tillitsvalgte, verneombud, evt. ny varslingskanal)
 - Definisjon av tjenestevei
 - Hvordan varselet vil bli behandlet
 - Retten til å varsle eksternt
- Retningslinjene må gi virksomhetene klar beskjed om hvordan varselet og varsleren skal behandles:
 - Varslet/varsleren skal tas på alvor
 - Undersøkelsesplikt, også ved anonym varsling
 - Diskresjon, taushetsplikt, begrenset informasjonsspredning osv.
 - Varsleren skal gis tilbakemelding om hva som blir gjort og hvor lang tid man regner med å bruke
 - Varsleren skal gis tilbakemelding om hva som er gjort og hva som ble resultatet
 - Hvordan den det varsles om håndteres på korrekt måte
 - Hvordan personopplysninger håndteres på korrekt måte

Fra våre kommentarer av 10.04.2007, som vi ikke ser er tatt tilstrekkelig hensyn til, og som ikke er behandlet i det ovenstående, hitsettes:

- Det bør presiseres at virksomhetene ikke har adgang til å *snevre inn* hva som skal regnes som kritikkverdige forhold, i forhold til det området som er angitt i loven.
- Kravet til forsvarlighet bør utdypes (se også AIDs veileder)

- Dersom de etiske retningslinjene skal knyttes opp til varslingsrutinene må dette gjøres på en måte som forhindrer at de etiske retningslinjene kan benyttes for å få ansatte til å tie om kritikkverdige forhold, begrunnet med hensynet til omdømmet. Vi er skeptiske til å sammenveving av varsling og etikk, også fordi vi frykter at uklare og motstridende signaler vil begrense varslingen mer enn det Stortinget ønsker.
- Vi imøteser et avsnitt om forvaltningslovens regler om taushetsplikt

Med hilsen
LO Stat



Morten Øye
Leder



Randi Stensaker
Kartellsekretær

Kopi:
YS Stat
Unio
Akademikerne