



Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
[postmottak@fad.dep.no](mailto:postmottak@fad.dep.no)

Deres ref  
200701261234

Vår ref  
OU2007-054

Dato  
4.5.2007

### **Forslag til retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten**

*Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og internettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Vi har et eget offentlighetsutvalg bestående av journalister og redaktører som arbeider for videreføring av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og samfunnslivet ellers. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier.*

Vi viser til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høringsbrev av 23.04.2007 om retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten som ligger ute på departementets hjemmeside. Vi vil med dette komme med en felles høringsuttalelse til retningslinjene.

Innledningsvis vil vi understreke at vi er fornøyd med at det utarbeides overordnede retningslinjer om varslingsrutiner i staten. Det er ingen tvil om at det mangler kunnskaper om gjeldende rett på dette området, både blant ansatte og arbeidsgivere. Dette går på bekostning av enkeltpersoners grunnlovsfestede rett til å ytre seg, muligheten til å føre en opplyst samfunnsdebatt, samt muligheten til å avdekke forhold av vesentlig samfunnsmessig interesse.

På den annen side mener vi at når det først utarbeides et slikt felles overordnet regelsett, bør man benytte anledningen til å rydde opp i den feilpraksis som pågår i forvaltningen når det gjelder offentlig ansattes ytringsfrihet. De fleste arbeidstakere har ikke et bevisst forhold til forskjellen mellom varslingsrutiner og kritiske ytringer. Dette kan medføre at reglene for varslingsrutiner oppfattes som retningslinjer for all kommunikasjon med omverden. Derfor mener vi at det er nødvendig å stadfeste en del grunnleggende prinsipper om ytringsfrihet i et slikt overordnet regelverk. I det følgende vil vi redegjøre nærmere for dette.

## A. Regelteknisk:

Rent teknisk mener vi det er en stor fordel om man kan samle alt som regulerer ansattes ytringsfrihet, varsling og lojalitetsplikt, i ett og samme regelverk. Mange ulike regelsett er uoversiktlig, og kan fort skape usikkerhet om hva som er gjeldende rett i en situasjon der den ansatte har særlig behov for å vite dette. En må også ta høyde for at dette er spørsmål som det ikke alltid er lett å ta opp med arbeidsgiver før en vet hva som er gjeldende rett, slik at det er behov for retningslinjer som er enkle, utvetydige og oversiktlige.

## B: Materielt innhold:

Med utgangspunkt i de spørsmålene departementet stiller i høringsbrevet, har vi følgende merknader:

### 1. Forholdet mellom ytringsfrihet, lojalitetsplikt og retten til varsling

Vi mener det er behov for å redegjøre nærmere for dette i retningslinjene ved siden av det som står i forarbeidene til endringene i arbeidsmiljøloven (Ot.prp. 84 (2005-2006)). Spesielt mener vi det er behov for å diskutere nærmere spørsmål om lojalitet. Som statsansatt jobber man med å forvalte samfunnsborgernes felles verdier. Dersom det oppstår konflikt mellom lojalitet til arbeidsgiver og lojalitet til samfunnet, må lojaliteten til samfunnet gå foran. Likevel har vi mange eksempler som viser at ansatte i staten har en oppfatning av at lojaliteten går foran alt. Det bør derfor tas inn i retningslinjene at man som ansatt i staten har plikt til å være lojale mot samfunnet, og at dette ved motstrid går foran den lojaliteten man har som arbeidstaker. Dvs. at hvis en miljøvernrådgiver mener etableringen av en bedrift er til stor skade for miljøet, har denne personen - **i kraft av sin stilling som miljøvernrådgiver** – ansvaret for at denne informasjonen kommer ut.

*Vedlegg 1: Utklipp fra tidsskriftet Kommunal Rapport om en miljøvernrådgiver i Porsgrunn kommune som ikke fikk uttale seg om hvilke miljøkonsekvenser etableringen av møbelkjeden IKEA ville få for nærmiljøet.*

### 2. Arbeidstakernes generelle ytringsfrihet

Vi mener retningslinjene bør inneholde noe mer konkret om arbeidstakers generelle ytringsfrihet. Våre medlemmer opplever daglig at arbeidstakere har liten innsikt i sin rett til å uttale seg i den løpende samfunnsdebatten i kraft av sin fagkompetanse. Mange fagansatte mener til og med de ikke har noe med å mene noe om et felt de selv jobber med. Dette er dessverre også en oppfatning mange arbeidstakere har. Sivilombudsmannen har den siste tiden behandlet flere saker der offentlig ansatte har blitt sett på som illojale fordi de har uttalt seg kritisk til eget fagfelt. I årsmeldingen for 2006, uttalte han følgende:

*"Min erfaring gjennom kontakt med borgerne og arbeidet med klagesakene er at offentlige arbeidsgivere i praksis søker å legge bånd på offentlig ansattes ytringsfrihet, i strid med grunnlovsvernet. Dette gjelder ikke bare politiske og faglige ytringer om oppgaveløsning i den offentlige forvaltning, men også ytringer om kritikkverdige forhold i forvaltningen (såkalt varsling). Det kan synes som*



*Grunnlovens styrkede vern om ytringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis, og at flere offentlige arbeidsgivere fortsatt praktiserer et foreldet syn på ansattes ytringsfrihet og rett til varsling. Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltning. Jeg er nylig blitt kjent med at flere kommuner har instruksjer og interne reglementer, der de ansattes ytringsfrihet er nærmere omhandlet. I tiden fremover vil jeg være spesielt oppmerksom på innholdet i slike skriv utarbeidet av arbeidsgiver. Hensynet til åpen informasjon og debatt i et demokrati tilsier at også arbeidsgivere må leve med uenighet og kritikk av forhold på arbeidsplassen.”*

Slike feiltolkninger av regelverket er ikke bare inngrep i den enkeltes ytringsfrihet, det medfører også at allmennheten går glipp av opplysninger og faglig begrunnede argumenter i samfunnsaktuelle saker. Dermed blir det også en trussel for demokratiet. **Målet om og behovet for at offentlig ansatte skal delta i samfunnsdebatten, må derfor fremgå klarere av retningslinjene.**

### **3. Varsling for andre enn ansatte**

Etter vårt syn bør det fremgå av retningslinjene at også andre som har kontakt med forvaltningsorganet, har rett – og i noen tilfeller også plikt - til å varsle. Det er mange personer som har mye kontakt med et forvaltningsorgan uten at de er i et ansettelsesforhold der, jf. for eksempel brukere av sosialtjenester, studenter i praksis og lignende. Et viktig hensyn bak bestemmelsene om varsling er samfunnets interesse i at kritikkverdige forhold avdekkes. Dette alene tilsier at retningslinjer som skal tilrettelegge for varsling, bør gjelde for en videre krets enn personer som er i et ansettelsesforhold. Videre kan personer utenfra oppdage ting som de ansatte ikke ser. Det kan også være lettere for personer utenfra å ta opp ting, fordi man ikke trenger å forholde seg til personer man eventuelt varsler om på samme måten som i et arbeidsforhold. På bakgrunn av dette mener vi det er et reelt og legitimt behov for at retningslinjene også skal regulere varslingsrett for eksterne.

### **6. Anonym varsling**

Retten til anonym varsling bør være nedfelt i retningslinjene. Vi nøyer oss her med en henvisning til Inst.O.nr 6: 2006-2007 s.10, der flertallet uttaler:

*”Flertallet konstaterer at enkelte arbeidstakere ønsker å kunne varsle anonymt om kritikkverdige forhold. Forslaget til lovbestemmelser i arbeidsmiljøloven om varsling, er ikke til hinder for anonym varsling.”*

Vi har ingen merknader til punktene 4 og 5 i høringsbrevet. Derimot ønsker vi å ta opp ett tema som ikke er nevnt særskilt i høringsbrevet, men som står omtalt i høringsutkastet; dette gjelder varsling til media.

#### **Varsling til media:**

Vi viser til høringsutkastets side 3, 8 og 10 der varsling til media omtales. Til sammen oppstiller omtalen på disse sidene en svært høy tersker for når man kan gå til media. Det understrekes at man som utgangspunkt alltid skal ha varslet internt, og det

oppstilles punkter den ansatte bør "vurdere spesielt nøye" før man eventuelt går til media. Dessuten står det indirekte i forordet at varsling til media er lite ønskelig: "God håndtering av intern kritikk vil antakelig også redusere ansattes behov for å gå til offentligheten med opplysninger om kritikkverdige forhold".

**Dette mener vi er svært uheldig og i strid med intensjonene bak arbeidsmiljølovens regler om varsling.** Varsling til media er i mange tilfeller en helt legitim – og i noen tilfeller eneste - metode for å varsle om kritikkverdige forhold. Siemenssaken og Norfund er to eksempler fra den siste siden der varsling via media har avdekket alvorlige samfunnsproblemer. **Departementet kan ikke operere med overordnede retningslinjer som forhindrer at denne type saker når offentligheten.** Korrupsjonssaker og økonomisk mislighold er eksempel på tilfeller der det ofte er vanskelig for en ansatt å gå til ledelsen eller andre tilknyttet forvaltningsorganet med, nettopp fordi man ikke vet hvor problemet ligger og hvem som er involvert. Vi viser også til uttalelser fra Stortinget under behandlingen av varslerbestemmelsen:

*"Flertallet vil imidlertid påpeke at varsleren i noen tilfeller ikke vil ha tillitt til at slik varsling vil være den riktige veien å gå. I slike tilfeller vil varsling til tilsynene eller til media være et alternativ.(...) Når det gjelder annen offentlig varsling, til media mv. viser flertallet til Regjeringens vurderinger, men vil understreke det som sies om at det ikke kan kreves interne varsling først, dersom arbeidstaker har grunn til å tro at slik varsling vil være uhensiktsmessig."* (jf. Inst.O.nr 6: 2006-2007 s.10)

Vi ser stadig eksempler på interne retningslinjer som beskriver intern varsling som eneste forsvarlig metode. Hvis departementet fastsetter overordnede retningslinjer som støtter opp om dette, vil dette føre til en praksis på dette området som ikke bare strider mot arbeidsmiljølovens regler om varsling, men som bidrar til at kritikkverdige forhold av samfunnsmessig betydning aldri kommer ut i offentligheten fordi personer som vet noe, ikke tør si fra. Vi ber derfor om at dette tas hensyn til ved utforming av retningslinjer. Vi bidrar gjerne med utkast til tekst dersom det er ønskelig.

Med vennlig hilsen

for NORSK PRESSEFORBUND og NORSK REDAKTØRFORENING

Per Edgar Kokkvold  
generalsekretær i Norsk Presseforbund

Kristine Holm  
juridisk rådgiver

Vedlegg



24-årige Urrøder Tore Opdal Hansen (H) i Drammen tror fortsett han kan innkassere seier i kampen mot spilleautomater og minne.

### Seksjons kultur

## Prøver ut 6-timers dag

24.4. Hjemmehjelpene i Bergen skal nå prøve ut seks timers dagvåler et få ned sykepleveret.

### Seksjons arbeidsliv

## Fil utvide pasientombuds-rdringen

4.4. Helse- og omsorgsdepartementet vil utvide pasientombuds-rdringen slik at den også dekker kommunale helse- og sosialtjenester.

### Seksjons helse og sosial

## O mill. til kultur jr eldre

4.4. Kultur- og kirkeminister Odd Gjstke lover mandag 10 millioner kroner til kommuner m vil gi et bedre kulturtilbud sine eldre.

### Seksjons kultur

## Il ha onkcamp om gjommeldingen

1.4. Flere fylkespolitikere i Ardepartiet vil ha onkcamp om gjommeldingen. De krever at Reskommunene blir slått sammen til større regioner.

### Seksjons immunesstruktur

## Kommunalt RAPPORT

## Jesøker du oss på

www.kommunalt-rapport.no du medde deg på vår nyhets-tvise side her.

### ERLANSNYHETSER

Hvor dag sender vi ut ei grans nylisørsv som normerer om de viktigse henningsne i kommunene Norge. Det er enkelt, grans og trygt!

- 1) Utenling
- 2) Daglig
- 3) Aktiv inn e- postadresse:

### Arbeidstid

1. søndag sender vi ut det viktigste fra Mandag til fredag og fredag sender vi vårt ge brev.

Ti barneskolen i en kommune med drøyt 13.000 innbyggere er nye. Så nye at politikere i Gran i fjor begynte å diskutere å legge ned Sanne barne-skole, en godt over 100 år gammel skole der det i dag går nedst 100 elever. En politisk ansatte komite på saken og til den største skolen i kommunen, 3-4 kilometer lenger sør.

Før eldre og nabolag protes-terte, og en av lærerne ved skolen engasjerte seg mot nedleggelsen.

Blant annet skrev hun et le-serbrev i lokalavisen Hadeland, der hun argumenterte for å bevare skolen. Det skulle hun ikke ha gjort. Læreren har fått klar beskjed fra kommunens ledelse: hadde skriftlig og i en medarbeidersamtale. Ytringsfrøheten din går ikke så langt. Du må holde deg med å gå til fagforening eller til et politisk parti med dine synspunkter.

### Ser på reglementet

Læreren har nå sendt saken til Styvombudsmannen, som har tatt opp spørsmålet. Han vil mandag i neste uke med å svare på to spørsmål:

- Har kommunen begrenset lærerens mnlighet til å ytre seg i saken?
- Er kommunens interne re-ferent i tråd med ytrings-frøheten?

Læreren selv vil ikke kom-menere saken overfor Kom-munalt Rapport. I brevet til Styvombudsmannen viser hun til at det er svært viktig å skjelge og en holdning i forhold til det å være kommunalt ansatt med krav om lojalitet til arbeidsgiver.

Grunnskoleleder Arne Han-sen understreker at læreren ikke har fått noen formell kor-reks eller advarsel. Kommu-nen står midlerstid på sit.

– Det handler om å forstå rollen læreren har i sin opp-treton på skolen. Den eng-tes ytringsfrøhet går langt, men i noen situasjoner er det begrensningsen. Lokalsamhu-net kan lett oppfatte det som utilhorlig og vedkommende som ansatt, med utgangs-punkt i egen arbeidsplass, ak-tivt prøver å påvirke utfallet i prosessen. De som møter det, kan ha vanskeligheter å skjel-le mellom privatpersoner og det at vedkommende er ansatt på skolen, sier Hansen.

### Engje om frøhet

I følge nestleder Per Aablin i Utvalgsgjennområdet er det fullt mulig mellom arbeidssta-kerne og KS om å offentlig-



Bor Same skole legges ned? Det mener grunnskoleleder Arne Hansen at lærerne ikke bør mene noe om i offentlig lignheten, i et brev til kommunen bor Styvombudsmannen om svar på om lærerens ytringsfrøhet er blitt begrenset.

ansatte har ytringsfrøhet i lik-het med alle andre.

– Det er synd hvis Gran ikke har fått med seg dette, og be-klagelig hvis kommunen ikke respekterer ytringsfrøheten. Skolen skal være en demokratisk arena, og det er enighet i utvalgsgjennområdet om at arbeids-takerenes ytringsfrøhet også gjelder i forhold til egen ar-

bedssituasjon. I spørsmål om nedleggelse har lærer og sko-leleder ikke stort rett til å ytre seg som alle andre, sier Aablin.

Som følge av de lokale reak-sjonene mot nedleggelse, er utvalgsgjennområdet vedtok Kom-munalt Rapport og vil ha to deler: den største barneskolen.

Politikerkomiteen som var-dette nedleggelsen ble ledet av Tore Kristin Dokka Tor-stensen (Ap). Hun preserterte ikke på at læreren deltok i de-batten.

– Jeg tenkte ikke så mye over det. Vi kunne sluppet in-tervolvert lærerne bedre i pro-sessen. Det ville vært bedre enn å enkelte lærere kjemper

# Miljøråd giver fikk munnkurv i plansak

Hva blir miljøkonsekvensene av at mobelklederen IKEA etablerer seg i Pors-grunn? Det får miljørådgiveren i kommunen ikke lov til å uttale seg om.

Miljøvernleder Tone Skean Jonassen sier til Tele-matavisen at hun ikke kan uttale seg om etableringen av IKEA i Grenland-distriktet. Hun ønsker ikke å kommen-tere hennelsen overfor Kom-munalt Rapport og vil ha to om saken.

Anders Aarvold, leder av fagforeningen TEKNVAs kom-munaleavdeling, sier på gene-rell grunnlag at organisasjo-nen har hatt flere lignende saker, der kommunalt ansat-

te nektes å uttale seg.

– Behov for jobblitet strekkes av og til for langt, mener Aarvold.

Kommunalsjef Morten Næss i Porsgrunn mener sa-ken bare viser at administra-sjonen holder seg unna poli-tikk.

Når ordren er i initia-tiv til et møte med IKEA, må administrasjonen i sakte rekke bakte oppfølgeren. Vi går ikke inn i en politisk de-batt i forbindelse med et

for sin skole.

Torstenen vil ikke utom-kamp om nedleggelsen av Same.

– Jeg ønsket å bruke min-dre på drift av bygninger og heller putte mer inn i skole-lær, som lærerebaker, kunst og av lærere og ekskursjoner. Men vi respekterer dettal-let, sier Torstenen.

Styvombudsmannen vil antakelig ha saken ferdig behandlet før sommerfer-tien.

### ● Ole P. Pedersen,

24 13 29 90

### ● Ole Morten Melgard,

100 01e.morten@kommunalt-rapport.no

Venstre, Siren Johnsen, har liten forståelse for at faglige synspunkter ikke får kom-me fram.

Så sant de ikke skal ut-rede saken selv, må kommunalt ansatte kunne ytre seg

Siren Johnsen (V)

tinget.

«I en ny høringsrunde i det vært ønskelig at man i fall i hovedtrekk fikk se hva partemerket tenker å bruke mange og vilde forskriftsh-leve til», skriver Hauge's kommune i sitt høringsvar. Kommunen synes det er «skellig å forholde seg til» utta som nå har vært på høring-saken er at departementet ikke trekker noen konklusjo på flere av de viktigste forsi-ene til endringer i dagens lov og fagvannstov. I stedet skisse flere alternativer som depa-tement ønsker synspunkter i. Forslagene gjelder blant an spørsmål om hvorvidt har

# Mer inn

Hele eiendomsfor-valtingen i Bærum kommune har gitt blaffen innkløpsreglene, viser ny rapport i Kleivannet av korruptjonskandalen.

Advokatfirmaet G-Partner mandag fram en ny grun-klingsrapport som påfører Bæ-rrum kommune nok en rype i ha-ken. Det er nemlig ikke bare i nydelingen for overflatebehand-ling at innkløpsreglene er bli-vert over en lav sko. Også resten av eiendomsforvaltning er har manglet kompetanse o forfatning for grunnleggend kontraktssaker for forhold. De har gitt seg utslag i mangel p både konkurranse, protokollf-ring, skriftlige avtaler o kontrakter, samt arkivering a anbudsdokumentasjon.

Det skorter også på traineev-fatter kontroll av leveransener og detaljerte kostnadsoversikten Regnskapet for de enkelte lag områdene gir ikke et korrekt bil-de av kostnadene.

Rådmann Elisabeth Enger konstaterte at rutineene for an-skerfelle og dokumentasjon er blitt mangelfullt etterveid, også de delene av eiendomsforvalt-

## Rettelser i handelen

Lær er blitt Norges andre kom-munale med fokus på rettelser i handelen. Sænde var først ute som Fairtrade-by i august i for-løpet av 2007 har organisasjo-nen Fairtrade Max Havelaar, som koordinerer kampen, som mål at ifi norske kommuner skal være med.

Fairtrade-by er en utnevnelse for kommuner eller byer som jobber aktivt for å øke kjemnskapen til en frihandelen av