

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8004 Dep
N- 0030 Oslo

Vår saksbehandler: Vår dato: Vår referanse:
Marianne Kratz 21.05.2007 200701237-2

22 95 40 06	FORNYINGS- OG	Deres dato:	Deres referanse:
Kopi til:	ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET		
29 MAI 2007			
ARKIVKODE:			
SAKSNR: 200701261-11			

HØRINGSUTTALELSE FRA STATSBYGG VEDRØRENDE FORSLAG TIL RETNINGSLINJER FOR VARSLING I STATSTJENESTEN

Det er i samfunnets og til sist også i virksomhetenes interesse at det blir varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten. Dette kan være både kriminelle forhold eller forhold som kan medføre fare for liv og helse evt store negativ samfunnsmessige konsekvenser. Det må være dette som danner bakgrunnen når det skal utarbeides rutiner for å få slike saker frem i lyset på en best mulig måte. Bare slik er det mulig å gjøre noe med dem og forhåpentligvis også forebygge eller begrense skadevirkningene.

Statsbygg har nedsatt en partsammensatt arbeidsgruppe for å etablere Statsbyggs interne varslingsrutiner. Gruppen har også utarbeidet svar og kommentarer på de spørsmålene som er stilt i høringsbrevet.

Generelle kommentarer

Dokumentet kalles forslag til rutiner for varsling i statstjenesten, men fremstår i realiteten som en veiledning til virksomheter som skal lage sine egne varslingsrutiner. Det har vært vanskelig å være konkret i tilbakemeldingene da det i liten grad tas stilling til hva innholdet i disse rutinen skal eller bør være.

Generelt sett viser gjennomgangen av forslaget at det fortsatt er uklart hva som egentlig ligger i kravet om at varslingen skal være forsvarlig.

En sentral varslingsenhet med fullmakter vil kanskje kunne avhjelpe en del av de vanskelige definisjons spørsmålene og grensdragningene som nå er uklare.

For eksempel sies det i utkastet i retningslinjene at varsling til departementet er ekstern varsling. Det har blitt hevdet at varsling til departementet må regnes som varsling til "andre offentlige myndigheter" og at de derved må betraktes på lik linje med varsling i henhold til interne retningslinjer når det gjelder å vurdere om varslingen har vært forsvarlig. En avklaring av dette spørsmålet er derfor viktig. Hvis tanken er at varsling til departementet ikke betraktes som varsling til annen offentlig myndighet blir den neste problemstillingen hva vurderingen blir dersom virksomhetenes interne rutiner angir at det er anledning til å varsle til departementet. Det kan vel ikke være meningen å avskjære muligheten for å ta det inn i de interne retningslinjene som en angivelse av en måte å varsle forsvarlig på?

Svar på spørsmålene i høringsbrevet

Forholdet mellom yringsfrihet, lojalitetsplikt og retten til varsling er ikke problematisert i retningslinjene, men dette har fått en omfattende omtale i Ot. Prp. 84 (2005-2006) Er det behov for å redegjøre fyllestgjørende for dette i retningslinjene, og i tilfelle hvorfor?

Det er neppe behov for å utdype hva forskjellen mellom yringsfrihet, lojalitetsplikt og retten til varsling er. Men å si noe om hva man mener med lojalitetsplikt ville kunne være klargjørende. Spørsmålet er mot hvem/hva den enkelte skal være lojal? Det kan stilles spørsmålsteget om mangel på lojalitet er det største problemet i arbeidslivet. Varsling om for eksempel korrupsjon er noe samfunnet ønsker. Det kan imidlertid være en ide at retningslinjene gjør oppmerksom på at man må se Ot. Prp. 84 (2005-2006), loven og de etiske retningslinjene i sammenheng når de interne retningslinjene skal utarbeides.

Retningslinjene behandler i liten utstrekning omfanget av arbeidstakernes generelle yringsfrihet. Er det, etter høringsinstansenes oppfatninga behov for å utdype noe mer om den generelle yringsfriheten som grunnlag for retten til varsling?

Arbeidstakers generelle yringsfrihet er viktig for å oppnå et godt yringsklima, men er neppe avgjørende i forhold til varsling. Varsling gjelder så pass alvorlige forhold og har i prinsippet lite med generelle, om enn kritiske, yringer å gjøre. En varslingsrutine bør rendyrkes til i størst mulig grad gjelde varsling og forhold rundt varsling. Dette vil i størst mulig grad sikre gode og brukervennlige rutiner.

Det å skape et godt klima for yringer er noe som ikke bør være avhengig av varslingsrutinene og må være en prosess som involverer hele virksomheten og er en del av virksomhetens verdigrunnlag og bedriftskultur.

Retningslinjene er innrettet mot ansatte. Bør retningslinjene også åpne for at andre som er i kontakt med forvaltningsorganer kan varsle, for eksempel konsulenter, hospitanter, traineer, de som inngir anbud og eventuelt andre som ikke har et arbeidsforhold i virksomheten?

Av allmennpreventive grunner bør rutine gjelde alle som kan komme i besittelse av informasjon og kunnskap det bør eller skal varsles om. Erfaringene fra en del av sakene som har versert i media viser at varsling fra utenforstående kan være svært viktig for å avdekke kritikkverdige forhold. Hvis man ønsker å unngå at varsling til pressen blir eksterne viktigste kanal er det derfor viktig at de eksterne får kjennskap til varslingsrutinene og hvordan de kan gå frem for å varsle til andre instanser enten det er virksomheten, tilsynsorganer eller et eksternt varslingsorgan.

I

Retningslinjene kommer bare indirekte inn på ansattes varslingsplikt. Ansattes rapporteringsplikt er generelt omtalt i Etiske retningslinjer for statstjenesten. Anser høringsinstansene at det bør nedtegnes noe mer generelt om varslingsplikten i retningslinjene her, for eksempel i forhold til arbeidsmiljøloven §2-3 nr 2 d om trakassering?

Plikt og rett er to sider av samme sak og bør omtales i retningslinjene for å skape et mest mulig balansert bilde. Dilemmaet mellom lojalitet og ansvarsfølelse kommer på spissen. Det sies i lovproposisjonen at arbeidstakers lojalitetsplikt setter grenser for hvor frie arbeidstakers yringer kan være, og at dette må baseres på en skjønnsmessige helhetsvurdering. Det betyr at det kan

oppstå tvil. Når et begrep som "forsvarlig" benyttes i lovteksten, betyr det at "lojalitet" er viktig. Men for en varsler som ofte står i en presset situasjon, reiser dette vanskelige tolkningsproblemer. En klargjøring av hva som er plikt og rett er derfor på sin plass.

Det er ikke ønskelig at retningslinjene skal pålegge plikt til å varsle utover det som allerede følger av loven, men at det sies klart fra at man har en rett til å varsle.

FAD har ikke gitt noen 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.

Terskelen for å varsle er sannsynligvis svært høy for en gjennomsnittlig ansatt. Å stille krav til hva et varsel skal inneholde kan bidra til å heve terskelen ytterligere. I varslingssaker må innholdet betraktes som viktigere enn formen. Ingen varslingssituasjon er lik og dermed er det svært vanskelig å gi en beskrivelse eller oppskrift på hva et varsel bør inneholde.

Har berøringsinstansene noe syn på anonym varsling? Hvor langt bør retningslinjene gå i eventuelt å gi saksbehandlingsregler for anonym varsling? Bør det omtales nærmere i rutinene forholdet mellom varsling til tillitsvalgte og anonymitet?

Anonym varsling hevdes å være en forutsetning for at varsling overhodet kan finne sted. Dette henger sammen med den påkjenning en varsler som regel utsetter seg for når vedkommende velger å si i fra om ulovlige eller kritikkverdige forhold. En annen problemstilling er jo om det i realiteten er praktisk mulig å være anonym. Ofte vil det være slik at kun en håndfull mennesker kjenner til de kritikkverdige forholdene og kun svært få vil kunne ha tilgang på den informasjon som formidles i et varsel. I tillegg kan det være viktig at de som skal håndtere varslet kan komme i dialog med varsleren for å kunne gå videre med saken.


En annen problemstilling knyttet til anonym varsling er dersom det varsles ut fra hevn motiv og det ikke viser seg å være hold i saken det varsles om. Ved at det blir gjort undersøkelser kan den det er varslet om og virksomheten ha blitt påført skade.

Den som varsler må sikres stor grad av fortrolighet fra de som behandler varselet. Konkrete tiltak for å beskytte den som varsler er kanskje derfor vel så viktig som anonymitet.

For å sikre at et hvert varsel blir fulgt opp bør rutinene inneholde saksbehandlingsregler, uavhengig av hvem som varsler og hvordan det varsles.

Om saksbehandlingsreglene bør gis i retningslinjene eller ikke er kanskje mer et spørsmål om på hvilket nivå saksbehandlingsreglene bør utformes. Hvis det etableres et sentralt varslingsorgan for statstjenesten er det naturlig at det har felles saksbehandlingsregler for hele statstjenesten. Det er viktig for den som varsler og den/de det blir varslet om at det er etablert rutiner for og åpenhet rundt hvordan varslingssaker behandles.

Med hilsen



Øivind Christoffersen
administrerende direktør



Jan Ombudstvedt
personalsjef