

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Arbeidsgiverpolitisk avdeling
v/ rådgiver Målfrid Irene Krane
Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

Vår ref: CFR Oslo, 7. juni 2007

HØRING - RETNINGSLINJER FOR VARSLINGSRUTINER I STATSTJENESTEN

Det vises til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høringsbrev av 23. april 2007, hvor forslag til retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten ble sendt på høring. Tekna - Teknisk-naturvitenskapelig forenings høringssvar skulle vært sendt til Akademikerne og samkjørt videre inn mot departementet, men beklageligvis ble den interne høringsfristen til Akademikerne ved en misforståelse oversittet. Tekna sender derfor sitt høringssvar direkte til departementet etter avtale.

Tekna ønsker først å komme med kommentarer til de enkelte punkt som departementet ber om særskilt tilbakemelding på:

- 1) *Er det behov for nærmere redegjørelse for forholdet mellom yringsfrihet, varsling og lojalitetsplikt?*

Ja. Slik notatet med forord og sammendrag fremstår nå, kan den begrensede omtalen man har gitt disse temaene fort virke innskrenkende i forhold til det som følger av gjeldende rett. Forholdet mellom lojalitetsplikten og yringsfrihet/varsling er en hårfin balanse, og problemene rundt enkelte av skandalesakene vi har sett de siste årene har vel snarere vært at til dels feilaktige oppfatninger av lojalitetsplikten har hatt stor betydning for arbeidstakers vegring i forhold til å varsle om alvorlige kritikkverdige forhold. Omtalen av lojalitetspliktens begrensning på yringsfrihet og varsling bør derfor være fyllestgjørende for å få frem nyansene i dette vanskelige temaet. Det er viktig å fremheve at i norsk rett er yringsfriheten utgangspunktet, det er blant annet den som har grunnlovsværn. Dermed må innskrenkninger i denne begrunnes godt og alltid fremstå som innskrenkninger i en hovedregel. Viser blant annet til forordet, hvor det bl.a. heter:

”også uttalelser på egne vegne om egen arbeidsplass må veies opp mot ansattes lojalitet til virksomheten. En ansatt kan ikke uberettiget skade virksomheten gjennom en offentlig negativ omtale.”

I de etiske retningslinjer for statstjenesten er dette punktet omtalt slik:

”Statsansatte må også ha anledning til å uttale seg på deres eget fagfelt, selv om lojalitetsplikten til virksomheten her kan sette noe snevrere grenser for ytringsfriheten. Kvaliteten på den offentlige debatt forringes når de som arbeider konkret med de aktuelle sakene ikke får, eller vil, delta i debatten.
...Innskrenkninger i ytringsfriheten må begrunnes særskilt. Arbeidstakers lojalitetsplikt overfor virksomheten kan være en slik særskilt begrunnelse. Som utgangspunkt kan bare ytringer som kan skade virksomhetens interesser begrenses ut fra hensynet til lojalitetsplikten. Innskrenkningene i den ansattes ytringsfrihet må være både relevant og saklig i det enkelte tilfelle, og innskrenkning må ikke gå lenger enn nødvendig.”

Her gis det uttrykk for noe av det samme, men det er formulert på en måte som åpner for en mer positiv innfallsvinkel for ansatte til å delta i den offentlige debatt.

Forholdet mellom ytringsfriheten til å delta i den offentlige debatt, og varsling om kritikkverdige forhold, kan det også være grunn til å se på. Selv om det er en hårfin grense, vil det vel som utgangspunkt være slik at når vi tenker på ytringsfrihet i forhold til å delta i den offentlige debatt, snakker vi oftest om å delta med synspunkter i en sak som er allment kjent og diskutert i samfunnet. Når det gjelder varsling om alvorlige kritikkverdige forhold, handler det vel oftere om å varsle/ytre seg om forhold som ikke er allment kjent, men som det i enkelte tilfeller kan være nødvendig for samfunnet å få kjennskap til, for eksempel en stor korrupsjonsskandale. Her er det kanskje i enda større grad viktig at man ikke gjennom innskrenkende rutiner begrenser samfunnets mulighet for å få innsyn i slike saker. Det er vanskelig å se at de ytringer/varslinger om alvorlige kritikkverdige forhold de seneste årene, som nok har vært til skade for en virksomhet, ikke i langt større grad har vært til nytte for samfunnet, innbyggere, aksjeeiere etc. Erfaringene skulle derfor tale for å sikre en økt ytringsfrihet. Det er i denne sammenheng viktig å være klar over de mange mekanismer som reelt innskrenker ytringsfriheten, det er ikke nok å ha en tilfredsstillende formell ytringsfrihet.

- 2) *Er det behov for å utdype noe om den generelle ytringsfriheten som grunnlaget for å varsle?*

Dette henger sammen med kommentarene overfor under punkt. 1. Viktig å få sterkere frem det positive ved at ansatte ytrer seg, ikke bare begrensningene – som et ledd i åpenheten i, og tilliten til, den offentlige forvaltning.

- 3) *Bør retten til å varsle, eller mulighetene for å varsle, også åpnes for andre enn ansatte?*

Dersom man ønsker å få kritikkverdige forhold opp til overflaten, bør ikke retningslinjene begrense seg kun til ansatte. Som et utgangspunkt bør det gjelde de som har en mulighet til faktisk å kunne avdekke kritikkverdige forhold – noe som kan være like naturlig for en trainee, hospitant, konsulent el. l. I noen tilfeller vil også en som inngir anbud kunne avdekke kritikkverdige forhold i anbudsrunden – og det

er kanskje ikke så naturlig at vedkommende går "tjenestevei" i virksomheten, men for eksempel går direkte til overordnet myndighet. Alternativet ved å ikke la også andre enn ansatte kunne nyttiggjøre seg varslingsrutinene, vil være at de går direkte til pressen. Dette punktet må imidlertid vurderes opp mot hvem som er beskyttet av bestemmelsene om forbud mot gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven.

- 4) *Bør man også si noe om varslingsplikten, for eksempel vedr. aml § 2-3 nr. 2 om trakassering?*
Dersom man skal omtale arbeidstakers plikt til å varsle i ulike sammenhenger, bør oversikten i så fall være dekkende/uttømmende så langt som mulig.

- 5) *Bør retningslinjene si noe om hva et varsel skal innholde?*
Generelt bør ikke retningslinjene binde opp varsleren verken i form eller innhold.

- 6) *Har høringsinstansene noe syn på anonym varslings?*
Anonym varslings er vanskelig fordi virksomheten ofte vil føle et behov for å få vite hvem som har varslet, og det kan være fare for at det oppstår nærmest etterforskningslignende forhold på arbeidsplassen for å få rede på hvem som står bak. Dette kan føre til vanskelige situasjoner for alle de ansatte. Det er imidlertid viktig å ha

en åpning for å kunne komme med anonyme varsler, nettopp fordi mange vil kvie seg for å gå åpent ut. Alternativet ville i mange situasjoner bli at man ikke får rede på det kritikkverdige. I større virksomheter bør det åpnes for å kunne etablere en

varslerkanal

hvor man kan komme anonymt, til en som er uavhengig av ledelsen, og som har taushetsplikt mht hvem som har varslet med mindre vedkommende ønsker å stå fram selv. (etikkombud, varslerombud, varslerkanal). I noen tilfeller vil det være naturlig å gå til en tillitsvalgt, men da er det viktig at ledelsen respekterer at den tillitsvalgte har taushetsplikt i forhold til å gå med navn til ledelsen med mindre vedkommende selv ønsker å gå ut.

Andre kommentarer til høringen:

Det legges opp til at retningslinjene kun er veiledende, det er opp til hver virksomhet å vurdere om den skal innføre rutiner for varslings og i tilfelle hva disse skal inneholde. Det er forståelig at den enkelte virksomhet selv skal tilpasse rutinene til behovet og situasjonen, men det er likevel for svakt at det ikke settes opp noe felles minstekrav. Både små og store virksomheter opplever kritikkverdige forhold og må ha en beredskap for disse situasjonene, selv om behovene vil være ulike når man kommer ned til detaljer og hvordan dette skal organiseres. I fokus bør være hva retningslinjene skal inneholde og ikke om virksomheten skal ha retningslinjer. På samme måte som for de generelle etiske retningslinjene for staten burde man kunne utarbeide retningslinjer for varslings som skisserte noe felles som alle måtte implementere, så fikk det være opp til hver virksomhet om de skulle utvide dette med mer lokale tilpasninger i tillegg.

Det er også viktig å understreke at det er arbeidsmiljølovens bestemmelser og hva som følger av gjeldende rett på området som setter grenser for varslingsretten/vernet mot sanksjoner, slik at rutinene ikke innskrenker den varslingsretten som følger av loven.

Når det gjelder kravet om forsvarlighet, burde man hatt en grundigere gjennomgang av hva loven og forarbeidene legger i dette begrepet, særlig fordi dette har vært gjenstand for mye diskusjon både før og etter loven ble vedtatt. I et debattinnlegg i Aftenposten i august 2006, uttalte arbeids- og inkluderingsministeren blant annet om krav til forsvarlighet:

"Arbeidstageren bør derfor normalt gi arbeidsgiver, dersom det ikke gjelder fare for liv og helse, korrupsjon eller andre svært alvorlige forhold, mulighet til å ordne opp før saken kommer ut i media.

Arbeidstageren bør dessuten ha et visst grunnlag for de påstander han eller hun går offentlig ut med. Det er imidlertid helt klart at terskelen her skal være lav og at det ikke skal være avgjørende hva som til syvende og sist viser seg å være riktig".

Hvis man ser på hva departementet sier om varsling til media på s. 8 i høringsbrevet, så vises det til tre forhold som må vurderes spesielt nøye:

- 1) *"Er det grunn til å tro at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold m.a.o. undersøke de faktiske omstendighetene så grundig det lar seg gjøre".* I utgangspunktet gjelder for enhver varsling at man skal ha et visst grunnlag for de påstander man går ut med, jf. sitat ovenfor. Men denne formuleringen som brukes her er farlig, her legges det opp nærmest til etterforskningsvirksomhet av den enkelte arbeidstaker på arbeidsplassen før man varsler.
- 2) *Vurdere om intern varsling, varsling til overordnet myndighet eller varsling til offentlig tilsyns- eller kontrollmyndighet er mulig.* Her bør det tilføyes tilstrekkelig.
- 3) *Om andre utenfor virksomheten har en berettiget interesse i å få vite om forholdene* - dette må være det helt sentrale spørsmålet og burde stått først. I noen tilfeller, særlig i de mest alvorlige sakene, er det ofte et spørsmål om samfunnet har krav på å få vite uansett.

For Tekna kan det se ut som om departementet her legger større begrensninger i begrepet forsvarlig varsling enn det som var forutsetningen da loven ble vedtatt. Tekna er opptatt av at retningslinjene ikke brukes til å begrense det som følger av lovens ordlyd, forarbeider og en alminnelig tolkning av bestemmelsene om varsling.

Med vennlig hilsen

Tekna - Teknisk-naturvitenskapelig forening



Kåre Rygg Johnsen
Generalsekretær

Postboks 2312 Solli
0201 Oslo
Besøksadresse
Dronning Mauds gate 15

Telefon 22 94 75 00
Telefaks 22 94 75 01

ktn@tekna.no
Direkte tlf. 22 94 75 34
Mobil 932 59 534

www.tekna.no
post@tekna.no
Org.nr.: 971 420 782 MVA