

Jon Olav

MOTTATT
26 MAI 2007

Unio

Stortingsgt. 2
0158 OSLO

Vår saksbehandler: Ingrid Tordis Enoksen
Vår ref: 2007/00358

Vår dato: 22.05.2007
Deres ref.:
Medlemsnr.:

Høring - Retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten

Norsk Sykepleierforbund ser svært positivt på at det utarbeides retningslinjer for statstjenestens varslingsrutiner. Etter NSF's syn bør retningslinjenes hovedmålsetting være å gi tydelige føringer når det gjelder varslingsrutinenes innhold, for derigjennom å sikre at de rutiner som utarbeides innefor den enkelte statlige virksomhet er av god kvalitet og fremmer de formål som lovens varslingsbestemmelser er ment å ivareta. NSF ser det videre som svært viktig at retningslinjene utformes slik at de ikke danner grunnlag for innskrenkende praktisering av lovens varslingsbestemmelser.

En forutsetning for at varslingsbestemmelsene skal virke etter sin hensikt, er at ansatte i praksis tør å bruke retten til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Retningslinjene bør derfor etter vårt syn i særlig grad ha fokus på alternative fremgangsmåter for varsling og håndtering av varslingshenvendelser. Gjennom å fastsette at det bl.a. skal legges til rette for anonym varsling, vil man i større utstrekning kunne påregne å motta henvendelser fra arbeidstakere som på grunn av det rådende yringsklimaet i virksomheten, ellers ikke ville våge å si fra om kritikkverdige forhold.

En annen viktig forutsetning for å oppnå de formål som varslingsbestemmelsene har er etter NSF's syn, at både arbeidsgiver og arbeidstaker har et minimum av kunnskap om den generelle yringsfriheten og på hvilken måte denne danner grunnlag for retten til varsling. Det er også nødvendig at partene har grunnleggende kunnskap om forholdet mellom yringsfrihet, lojalitetsplikt og retten til varsling. Som Departementet viser til i sitt høringsbrev, er disse temaene grundig omtalt i Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) om varsling. Av pedagogiske hensyn og for å gjøre dette lettere tilgjengelig for så vel arbeidsgivere som arbeidstakere, mener vi likevel at det er hensiktsmessig at retningslinjene inneholder en kortfattet informasjon om dette temaet, ref. spørsmål 1 og 2 i departementets brev.

Informasjonen vil kunne gi arbeidsgiver og arbeidstaker en felles plattform når det gjelder forståelsen av varslingsretten som en del av den alminnelige yringsfrihet. Forhåpentligvis vil dette kunne bidra til økt fokus på yringsklimaet i virksomheten og gi bedre forutsetninger for utarbeidelse av gode rutiner for varsling. Informasjonen vil videre kunne bidra til bevisstgjøring og klargjøring av forholdet mellom yringsfrihet, lojalitetsplikt og retten til varsling. Etter vår erfaring råder det i mange virksomheter uklare og feilaktige oppfatninger av arbeidstakers lojalitetsplikt. Dette kan føre til manglende rapportering av kritikkverdige forhold, fordi arbeidstaker opplever å ha fått "munnkurv" av sin arbeidsgiver og/eller frykter represalier ved å si fra. Dette er bl.a. dokumentert og beskrevet i den såkalte "Munnkurvrapporten" (Arbeidsforskningsinstituttet 2004). Rapporten omhandler sykepleieres erfaring med varsling



NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt, 22
Postboks 456
0104 Oslo

Telefon: 22 04 33 04
Telefaks: 22 04 32 40
E-post: post@sykepleierforbundet.no

www.sykepleierforbundet.no
Bankgiro: 1600 49 66698
Org.nr.: NO 960 893 506 MVA

Fakturaadresse:
Postboks 1535
7435 Trondheim

innenfor sykehussektoren og kommunehelsetjenesten. Etter NSF's syn er det grunn til å tro at lignende holdninger også kan være rådende i statlige virksomheter.

I spørsmål nr. 3 ber Departementet om høringsinstansenes syn på om retningslinjene også bør åpne for at andre (enn ansatte) 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 til virksomheten. Ut fra lovens målsetting om å avdekke kritikkverdige forhold i virksomhetene, kan NSF ikke se at det er grunn til å begrense varslingsretten til ansatte i virksomheten. Vi mener derfor at retningslinjene også bør gi føringer på håndtering av denne typen varsling.

Departementet ber i spørsmål 4 om høringsinstansenes syn på om det i retningslinjene bør nedtegnes noe mer generelt om ansattes *varslingsplikt*, for eksempel i forhold til arbeidsmiljøloven § 2-3 nr. 2 d om trakassering. Arbeidsmiljølovens § 2-4 fastsetter uttrykkelig at varsling i samsvar med varslingsplikt i henhold til lov, avtale, reglement, eller lignende alltid vil være forsvarlig og dermed lovlig. For statstjenestemenn vil det på mange områder gjelde slike varslingsplikt-bestemmelser. Dette er således en praktisk viktig del av varslingsretten etter § 2-4. Av sentral betydning for NSF's medlemmer er helsepersonellovens § 17 som pålegger helsepersonell en plikt til på eget initiativ å si fra til tilsynsmyndighetene om forhold som kan sette pasienters helse i fare.

Etter NSF's oppfatning bør retningslinjene fastsette at man i den enkelte virksomhet skal identifisere de lovbestemmelser, reglement, og evt. andre dokumenter som danner grunnlag for varslingsplikt i virksomheten. Ved at dette er godt kjent for både arbeidsgiver og ansatte, vil det kunne åpne for økt rapportering/varsling i forhold til denne typen kritikkverdige forhold. NSF mener videre at det i denne sammenheng er viktig å fremheve arbeidstakers plikt etter arbeidsmiljøloven § 2-3, til å si fra til arbeidsgiver og verneombud om trakassering, diskriminering og feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse. Dette kan bidra til økt bevisstgjøring om denne nye bestemmelsen. Omtale av ansattes varslingsplikt vil for øvrig kunne bidra til en bredere forståelse av varslingsinstituttet som sådan. NSF vil på denne bakgrunn anbefale at ansattes varslingsplikt blir undergitt en noe større omtale i retningslinjene.

I punkt 5 spør Departementet videre om det er ønskelig at retningslinjene sier noe konkret om hva et varsel bør inneholde og hva som i tilfelle bør være med. NSF mener generelt at en bør være tilbakeholden med å gi føringer/retningslinjer for varselets innhold, idet dette for noen vil kunne innebære en ytterligere barriere i forhold til å benytte varslingsretten. Hva et varsel i praksis vil/bør inneholde vil nødvendigvis variere mye, avhengig av hvilken type kritikkverdige forhold det er snakk om og på hvilken måte arbeidstaker velger å varsle. Dette gjør det etter vårt syn også lite hensiktsmessig å gi nærmere retningslinjer med hensyn til innhold.

Det viktigste argumentet mot å regulere dette nærmere i retningslinjene er imidlertid at det i praksis vil kunne medføre en innskrenkning i varslingsretten slik den er nedfelt i loven. Loven selv inneholder ingen nærmere angivelser på dette punkt, og åpner således for mange varianter av varsel. Retningslinjer for varslingsrutiner kan ikke innskrenke, bare utvide eller presisere varslingsretten. NSF mener at lovens regel på dette punkt bør presiseres i retningslinjene dit hen at det i rutinene må nedfelles, at varselet ikke behøver å fylle spesifikke innholdsmessige krav. Videre bør det i retningslinjene presiseres at rutinene må legge til rette for at varsling kan skje på forskjellige måter, eks. vis ved brev, e-post, telefon, direkte muntlig henvendelse, osv. Innenfor retningslinjer som de ovennevnte vil man i den enkelte virksomhet likevel kunne *anbefale* i rutinene at varselet inneholder enkelte nærmere angitte opplysninger. Dette vil særlig kunne være praktisk i forhold til anonym varsling, jf. nedenfor.

Spørsmål 6 gjelder høringsinstansenes syn på anonym varsling, herunder hvor langt retningslinjene bør gå i eventuelt å gi saksbehandlingsregler for anonym varsling. Som nevnt innledningsvis mener NSF at muligheten for anonym varsling er en viktig og nødvendig forutsetning for å få frem kritikkverdige forhold på enkelte arbeidsplasser. Dette ble også fremhevet fra vår side i høringsrunden vedrørende lovbestemmelsene om varsling. Å stå frem med kritikk mot ansatte eller kolleger i virksomheten der en arbeider, kan være en belastning som mange ikke orker å ta. Dette kan føre til at arbeidstakere tier om kritikkverdige forhold som arbeidsgiver bør få vite om. En mulighet for arbeidstakere til å varsle anonymt vil kunne gjøre det lettere å si fra. NSF ser at anonymitet hos varsleren også kan ha sine ulemper, bl.a. når det gjelder muligheten til etterfølgende undersøkelser og saksbehandling, men antar at dette vil kunne avhjelpes, bl.a. i form av rutiner som inneholder anbefalinger om varselets innhold.

På denne bakgrunn mener NSF at retningslinjene må utformes slik at de pålegger virksomhetene å ha egnede rutiner for mottak og behandling av anonyme varsel i de tilfeller der hvor arbeidstaker av forskjellige årsaker velger å varsle anonymt. Dette må også omfatte anonyme varsel som viderefremmes fra tillitsvalgte etter henvendelse fra arbeidstakere.

For øvrig ser vi det som positivt at forslaget til retningslinjer omhandler krav om fortrolighet for den som varsler. Klare rutiner på dette punkt og god etterlevelse av rutinene, vil på sikt kunne bidra til at flere tør å varsle, også uten å være anonyme overfor den som mottar meldingen. NSF mener imidlertid at retningslinjene også her må formuleres ikke bare som "bør"-regler, men som klare krav som skal gjenpeiles i den enkelte virksomhets rutiner.

Når det gjelder krav om fortrolighet finner vi også grunn til å bemerke at det for NSF fremstår som noe uklart hvilke retningslinjer som gjelder med hensyn til innsynsrett for den som det er varslet om. Etter forvaltningsloven vil den det varsles om kunne ha innsynsrett også i forhold til varslers identitet, noe som i utgangspunktet ikke vil være forenelig med et krav om fortrolighet for den som har varslet. Denne problemstillingen må derfor avklares og utdypes nærmere i retningslinjene.

I tillegg til de ovennevnte bemerkninger i tilknytning til Departementets særskilte spørsmål, ønsker NFS å knytte følgende kommentarer til retningslinjenes del 3, varslingsrutiner i statstjenesten:

Av pedagogiske hensyn ser NSF det som hensiktsmessig at denne delen av retningslinjene inneholder punktvis/ nummererte avsnitt innenfor de områder det er ønskelig å gi føringer/ retningslinjer, f. eks. mht. hvem det skal varsles til, hva det kan varsles om, vern mot gjengjeldelse, osv. Vi viser i denne forbindelse til Oslo kommunes retningslinjer for lokale varslingsordninger, hvor denne formen er benyttet. Innenfor hver av punktene bør det gis kortfattet og tydelig informasjon om hvilke rammer som gjelder for virksomhetenes etablering av sine rutiner. Det foreliggende utkast er etter NSF's mening på enkelte punkter noe utydelig og kan gi grunnlag for misforståelser og tvil med hensyn til hva som kan nedfelles i rutinene lokalt.

NSF ser det som svært viktig at det innledningsvis i retningslinjene presiseres at varslingsrutinene ikke kan innskrenke, bare utvide eller presisere varslingsretten. Videre bør det presiseres at rutinene bør være skriftlige, tilgjengelige og gjort kjent for alle ansatte.

NSF vil også foreslå at retningslinjene inneholder en bestemmelse som pålegger virksomhetene å foreta jevnlig evalueringer av sine rutiner for varsling. Videre bør det etter vårt syn legges opp til rapporteringsrutiner internt i virksomheten for å dokumentere innkomne varsel og oppfølging av disse.

Når det gjelder det nærmere innhold i pkt. 3, vil NSF igjen understreke viktigheten av at det i den enkelte virksomhet legges til rette for alternative varslingsveier. I retningslinjene bør det derfor fremkomme tydelig at den ansatte skal ha anledning til å velge mellom flere mulige alternative mottakere, herunder verneombud og tillitsvalgt. Ansatte bør således stå fritt i sin vurdering av om vedkommende vil varsle i linjen eller ikke. Videre bør retningslinjene avspeile at det må legges opp til flere ulike måter å varsle på, f. eks. telefon, e-post, brev, mv.

NSF har merket seg Departementets tanker om utarbeidelse av en "varslingsplakat" med oppsummering av hva en varslingsrutine bør inneholde. Dette mener vi er en svært god idé. Informativ og lettfattelig informasjon vil være et nyttig hjelpemiddel for arbeidsgiver og ansatte ved utarbeidelse av rutiner for varsling og i det videre arbeid med etterlevelsen av disse. En "varslingsplakat" vil i så måte være et viktig supplement til de ordinære retningslinjene.

Avslutningsvis vil vi vise til Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Arbeidstilsynets nylig utgitte veiledning til arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser, som bl.a. inneholder en beskrivelse av anbefalte rutiner for varsling.

Med vennlig hilsen


Erik Bårdseng
Nestleder NSF


Kari Tangen
Konst. forhandlingssjef