

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

PB 8030 Dep.
0030 OSLO

Vår saksbehandler:
Jon Olav Bjergene

Kopi til

Vår dato
11.06.2007

Vår referanse
2005/00071

Deres referanse

Høring - forslag retningslinjer for varslingsrutiner i staten

Vi viser til Deres brev av 23.04.07 og mail av 07.06.07 fra Unio til Målfrid Irene Krane. Vi viser også til tidligere innspill til retningslinjene.

Unio mener at statens særpreg og offentlige verdier som rettsstats- og offentlighetsprinsipper fordrer stor grad av åpenhet i staten. Et vesentlig bidrag til åpenhet er aktiv tilrettelegging for at kritikkverdige forhold kan avdekkes og varsles av de ansatte.

Dette tilsier direkte at det i alle deler av statstjenesten, og på alle nivåer, må stimuleres til åpenhet, herunder gjennom rutiner for varsling.

Statens behov for å fremstå med et forutsigbart og enhetlig preg tilsier dessuten at retningslinjene er gjennomgående, dvs. at de utformes fra sentralt hold og mest mulig likt for alle statens virksomheter.

I Departementets utkast til retningslinjer er det åpnet for at noen virksomheter ikke må innføre rutiner for varsling. Retningslinjene er dessuten veiledende (sammendraget hhv. første og fjerde avsnitt). Dette er etter vårt syn ikke tilfredsstillende.

Unio mener endelig at det bør vurderes om varsling i staten også bør behandles i forbindelse med en eventuell revisjon av tjenestemannsloven.

Med dette utgangspunktet, har vi følgende kommentarer.

Departementets seks spørsmål

Unio mener at det er 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 ytringsklimaet 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 at både arbeidsgiver og arbeidstaker har et minimum av kunnskap om den generelle ytringsfriheten og på hvilken måte denne danner grunnlag for retten til varsling. Det er også nødvendig at partene har grunnleggende kunnskap om forholdet mellom ytringsfrihet, 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 ytringsfriheten. Forhåpentligvis vil dette kunne bidra til økt fokus på ytringsklimaet 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 ytringsfrihet, 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 innenfor sykehussektoren og kommunehelsetjenesten.

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 tilbud og eventuelt andre som ikke har et arbeidsforhold til virksomheten. Ut fra lovens målsetting om å avdekke kritikkverdige forhold i virksomhetene, kan Unio ikke se at det er grunn til å begrense varslingsretten til ansatte i virksomheten. Vi mener derfor at retningslinjene også bør omfatte 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 varslingspliktbestemmelser. Dette er således en praktisk viktig del av varslingsretten etter § 2-4. Av sentral betydning for Unios helseprofesjoner 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 vår 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. I denne sammenheng er det også 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.

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. Unio 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. Unio 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, eksempelvis 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 høringsinstansene syn på anonym varsling, herunder hvor langt retningslinjene bør gå i eventuelt å gi saksbehandlingsregler for anonym varsling. Som nevnt innledningsvis mener Unio at muligheten for anonym varsling er en viktig og nødvendig forutsetning for å få frem kritikkverdige forhold på enkelte arbeidsplasser. Dette ble også fremhevet i vår høringsuttalelse til 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. Unio 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 Unio 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 videreformidles 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 punktet 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. Unio mener imidlertid at retningslinjene også her må formuleres ikke bare som "bør"-regler, men som klare krav som skal gjenspeiles i den enkelte virksomhets rutiner.

Når det gjelder krav om fortrolighet finner vi også grunn til å bemerke at det 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 varslere

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.

Andre forhold

I tillegg til de ovennevnte kommentarer til Departementets spørsmål, ønsker vi å gi følgende kommentarer:

*

Departementet har lagt til grunn at varsling til overordnet myndighet er å anse som ekstern varsling (s. 7). Det står videre at varsel til overordnet myndighet ikke er et alternativ i loven eller lovforarbeidene, og at mulighetene til slik varsling bør være fastsatt i de interne rutinene.

Spørsmålet om varsel til overordnet myndighet er intern eller ekstern varsling får betydning for forsvarlighetsvurderingen etter aml. § 2-4 (2). Intern varsling, dvs. varsling iht. virksomhetens rutiner, hjemlet i § 3-6, er alltid forsvarlig. Vilkårene for å anse ekstern varsling som forsvarlig er strengere.

Unio mener for det første at det ikke er åpenbart at varsel til ekstern myndighet i statstjenesten ikke er å anse som intern varsling etter aml. § 3-6. Dette forhold bør Departementet utrede nærmere.

Vi mener dessuten at det gjennomgående er gode grunner for å anse et varsel til overordnet myndighet som forsvarlig etter loven. Det holdes tross alt i linjen og gis til overordnet og ansvarlig myndighet. Vi oppfordrer derfor sterkt til å gjøre det klart i retningslinjene at varsel til overordnet myndighet skal fastsettes i de interne rutinene. (Sml. Formuleringene nederst på s. 7)

Vi hevder dessuten subsidiært at det alltid er forsvarlig å varsle til overordnet myndighet etter aml. § 2-4 (2) annet pkt.

Her fremgår at det alltid kan varsles til: ".. andre offentlige myndigheter" og av Ot. prp. nr. 84 (2004-2005) 8.2.3.6 følger:

Departementet er enig i dette og foreslår at det presiseres i lovteksten at arbeidstaker alltid skal ha rett til å varsle tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det er viktig at terskelen for å si fra til offentlige myndigheter er lav. (min understreking) Det kan her vises til Europarådets sivilrettslige konvensjon artikkel 9 som forplikter staten til å gi hensiktsmessig vern til arbeidstakere som sier fra til ansvarlig person eller myndigheter. Det må antas at forslaget innebærer en viss utvidelse av retten til å varsle i forhold til det som følger av gjeldende ulovfestede regler og Grunnloven § 100.

Vi mener at lovens ordlyd ikke kan forstås slik at det er satt noen grense for hvilke offentlige myndigheter det kan varsles til, slik Departementet har lagt til grunn. Dette synet understøttes av lovforarbeidene sitert ovenfor.

*

Av pedagogiske hensyn er det hensiktsmessig at retningslinjene del 3 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 hvert av punktene bør det gis kortfattet og tydelig informasjon om hvilke rammer som gjelder for virksomhetenes etablering av sine rutiner. Det foreliggende utkastet er etter vår mening på enkelte punkter noe utydelig og kan gi grunnlag for misforståelser og tvil med hensyn til hva som kan nedfelles i rutinene lokalt. Unio 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.

*

Unio 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 varsler og oppfølging av disse.

*

Unio 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 arbeidsgivere og ansatte ved utarbeidelse av rutiner for varsling og i det videre arbeidet med etterlevelsen av disse. En "varslingsplaket" vil i så måte være et viktig supplement til de ordinære retningslinjene.

Unio vil komme med ytterligere kommentarer på møtet med FAD den 14. juni.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk
Sekretariatsjef

Jon Olav Bjergene
Seniorrådgiver