



# Ytringsfrihet og varsling

– veileder for kommuner og fylkeskommuner



# Forord

Kommuner og fylkeskommuner\* forvalter fellesskapets ressurser og løser viktige samfunnsoppdrag. Åpenhet er med på å sikre at de løser oppdraget til det beste for innbyggerne. Det er også en forutsetning for å avdekke og rette opp feil.

Et velfungerende demokrati er avhengig av en åpen og opplyst debatt. Ansatte med kunnskap og innsikt om fagområder og tjenester er viktige aktører i det offentlige ordskiftet. Det er derfor viktig at kommuner og fylkeskommuner gjør det trygt å ytre seg kritisk om forhold i egen virksomhet.

Varsling er en spesiell form for ytring som handler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Kommunene skal ha rutiner for varsling. Rutinene skal inneholde en oppfordring til ansatte om å si fra om kritikkverdige forhold og legge til rette for at det er trygt å varsle. Slik vil eventuelle kritikkverdige forhold raskt kunne avdekkes og stoppes. Ledere på alle nivåer har et stort ansvar for å legge til rette for et ytringsklima.

En god ytringskultur og gode rutiner rundt varsling er viktig for lokaldemokratiet. Det er også med på å sikre gode tjenester, et godt arbeidsmiljø og god samhandling mellom ledere og medarbeidere.

Ytringsfrihet og varsling får stor oppmerksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Sivilombudsmannen har uttrykt et behov for å styrke kommunalt ansattes ytringsfrihet i praksis. Kommunalministeren har oppfordret fylkeskommuner og kommuner til å arbeide med å sikre ytringsfriheten og Stortinget har vedtatt endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling.

Veilederen ble første gang utgitt i 2007. Dette er en revidert og utvidet versjon. KS håper den vil være nyttig i arbeidet med å utvikle åpne kommuner.



Lasse Hansen  
Adm. direktør



Tor Arne Gangsø  
Områdedirektør Arbeidsliv

\*I det følgende benyttes kommune eller kommunesektoren som ensbetydende med både kommuner og fylkeskommuner.

# Innhold

## 01 Ytringsfrihet

1.1 En åpen kommune .....	4
1.2 Ytringsfrihet .....	7
1.3 Ansattes ytringsfrihet .....	7
1.4 Lojalitetsplikten .....	8
1.5 Ytringsfrihet og sosiale medier .....	12
1.6 Arbeidsrettslige sanksjoner som følge av illojal ytring .....	12

## 02 Retten til å varsle

2.1 Hva er varsling .....	14
2.2 Kritikkverdige forhold .....	14
2.3 Forsvarlig fremgangsmåte .....	16
2.3.1 Intern varsling .....	16
2.3.2 Varsling til tilsynsmyndigheter og andre offentlige myndigheter .....	16
2.3.3 Varsling i samsvar med varslingsplikt .....	16
2.3.4 Offentlig varsling .....	16
2.3.5 Bevisbyrde for at varsling ikke er forsvarlig .....	17
2.4 Vern mot gjengjeldelse .....	17
2.4.1 Ulovlig gjengjeldelse .....	17
2.4.2 Oppreisning .....	17
2.4.3 Bevisbyrde ved gjengjeldelse .....	17

## 03 Rutiner for varsling

3.1 Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling .....	18
3.2 Utvikling av gode rutiner for varsling .....	18
3.3 Eksempel på varslingsrutine .....	22
3.4 Intern varsling .....	22
3.4.1 Varsling i linjen .....	22
3.4.2 Varsling til kommunens alternative varslingsordning .....	22

## 04 Behandling av varselet, varsleren og den det varsles om

4.1 Varslers rett på informasjon .....	24
4.1.1 Varsleren er normalt ikke part .....	24
4.1.2 Tilbakemelding til den som varsler .....	24
4.2 Taushetsplikt om varslers identitet og mulighet til å varsle anonymt .....	25
4.2.1 Anonym varsling .....	25
4.2.2 Når varslers identitet er kjent/taushetsplikt om varslers identitet .....	25
4.3 Oppfølging av varselet .....	27
4.4 Nærmere om den det varsles om .....	27

# 01 Ytringsfrihet

## 1.1 EN ÅPEN KOMMUNE

Kommunen bør være en åpen organisasjon som kjenne- tegnes av en god ytringskultur med stor takhøyde for at de ansatte deltar i det offentlige ordskiftet.

Ansatte bør ha spillerom til å ytre seg, også kritisk, om forhold i virksomheten. De besitter viktig kunnskap som kan ha stor allmenn interesse. Tilgang til en informert offentlig debatt er en forutsetning for et velfungerende demokrati. Det vil normalt også være mindre behov for å varsle eksternt i en åpen kommune.

Ledelsen har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrette- legge for gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen. Særlig øverste leders holdning til åpenhet er avgjørende. Det er av stor betydning at ledere på alle nivåer praktiserer åpenhet og møter kritikk og uenighet på en konstruktiv måte. Det må legges til rette for at kritikk og uenighet kommer frem, både i formelle og uformelle fora. Selv om det uttrykkes ønske om åpenhet, er det reaksjoner og handlinger over tid som er det viktigste for ansatte. Dersom ansatte opplever å bli møtt med uvilje dersom det fremmes kritikk og uenighet, vil dette kunne påvirke opplevelsen av ytringsbetingelsene på en negativ måte.

Også tillitsvalgte, verneombud og ansatte har en medvirknings- plikt til å skape et arbeidsmiljø hvor kritikk tas opp på en for- svarlig måte.

Opplevelsen av hvilke ytringsbetingelser som finnes på arbeids- plassen vil kunne variere. Individuelle forhold hos den enkelte

og objektive forhold, som stilling i organisasjonen eller tilknyt- ning til arbeidsplassen, vil påvirke opplevelsen til den enkelte. Det er viktig at ledelsen er seg dette bevisst.

Ledere synes å oppleve ytringsbetingelsene som bedre enn øvrige ansatte. Menn synes å oppleve ytringsbetingelsene som bedre enn kvinner, og fast ansatte som bedre enn midlertidige. Dersom det nettopp har skjedd nedbemanning på arbeidsplassen, synes det også å påvirke opplevelsen av ytringsbetingelsene på en negativ måte. Det er viktig at de skrevne og uskrevne normene sikrer en kultur som gir trygg- het for *alle* arbeidstakere om at det er rom for å diskutere arbeidsrelaterte utfordringer og fremme sine synspunkter, uavhengig av stilling eller tilknytning til arbeidsplassen.

Gode varslingsrutiner er viktig for å sikre gode ytrings- betingelser. Arbeidstakere i kommuner med varslingsrutiner vurderer ytringsbetingelsene som bedre enn arbeidstakere som svarer at kommunen mangler slike rutiner. Det er viktig at rutinene er kjent av alle ansatte.

### REFLEKSJON:

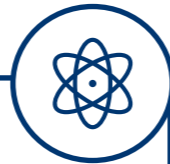
Hva kan påvirke opplevelsen av ytringsbetingelsene hos dere?



«Tilgang til en informert offentlig debatt er viktig for et velfungerende demo- krati. Ansatte vil kunne ha spesiell kompetanse, innsikt og erfaring knytt- et til arbeidsforholdet. Det vil ofte være nettopp i egenskap av å ha første- hånds- kjennskap til området, at den ansattes ytringer har betydning i den offentlige debatten.»

Sivilombudsmannens uttalelse – SOMB 2014-379

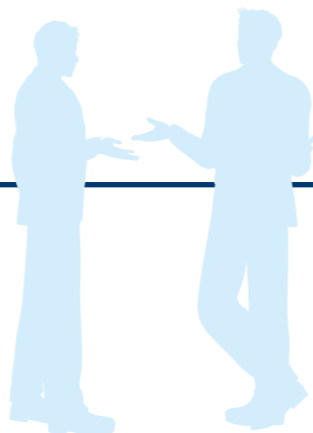




### FORSKNING VISER FØLGENDE HOVEDFUNN:

- En av fire svarer at de risikerer å bli møtt med uvilje fra leder dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben.
- Rundt halvparten av ledere og medarbeidere som svarte mener også at det er uakseptabelt å benytte media til å kritisere kommunen de jobber i.
- Rundt fire av ti mener at deres muligheter til å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen offentlig, begrenses av deres overordnede.
- En ganske stor andel varslinger gjelder psykososiale arbeidsmiljøproblemer som ofte kjennetegnes av subjektivitet og ulike oppfatninger.
- En stor andel varslinger gjelder ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet.
- Arbeidstakere med høyere utdanning varsler mindre enn de med lavere utdanning, og kvinner varsler mer enn menn.
- Rundt én av fem har vært vitne til kritikkverdige forhold som burde vært stoppet, og fire av ti av disse varsler ikke, blant annet fordi de tror ubehagelighetene ville blitt for store.

Fafo 2017:4 Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner



### EN ORGANISASJON MED GOD YTRINGSKULTUR KJENNETEGNES VED AT:

- Ledere praktiserer åpenhet
- Ledere møter kritikk og uenighet på en konstruktiv måte
- Det legges til rette for dialog og diskusjoner på både formelle og uformelle arenaer
- Kritikkverdige forhold avdekkes og håndteres
- Varslere utsettes ikke for gjengjeldelse

#### 1.2 YTRINGSFRIHET

Den alminnelige ytringsfriheten verner den enkelte borgers frihet til å bestemme hva han eller hun ønsker å ytre seg om, uavhengig av innhold, tid, form og medium. En kronikk, SMS, tegning, eller til og med det å trykke «liker» på Facebook, vil normalt være en ytring. Den alminnelige ytringsfrihet er nedfelt i Grunnloven § 100 og i den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Vernet strekker seg langt og det skal mye til for at ytringsfriheten begrenses.

Ytringsfrihetens kjerne er å verne om ytringer i det offentlige ordskiftet, selv om synspunktene skulle avvike fra det mange andre mener er sosialt akseptabelt. Også politisk ekstreme synspunkter er i utgangspunktet vernet. Grensen for disse trekkes iallfall mot hatefulle ytringer eller oppfordring til å utføre straffbare handlinger. Begrensninger av ytringsfriheten kan også følge av taushetsplikten og lojalitetsplikten i arbeidsforholdet. Her fokuserer vi på grensene som følger av lojalitetsplikten i arbeidsforholdet.

#### 1.3 ANSATTES YTRINGSFRIHET

Ansattes ytringsfrihet er del av den alminnelige ytringsfrihet som beskyttes av Grunnloven § 100.

Et ansettelsesforhold reiser imidlertid spørsmål om ytringsfrihet fordi arbeidsgiver har krav på lojalitet fra sine ansatte. For å overholde sin lojalitetsplikt, kan den ansatte være nødt til å avstå fra enkelte ytringer. Ansattes rett til å ytre seg i det

offentlige rom strekker seg likevel langt. Det er viktig å belyse grensene for ytringsfriheten, selv om dette i praksis kan være krevende. Det lar seg ikke gjøre å trekke opp en generell grense; det må vurderes konkret.

Arbeidsgiver bestemmer i kraft av styringsretten hvem som uttaler seg på vegne av kommunen og på hvilken måte det skal skje.

Arbeidstaker kan normalt uttale seg på egne vegne, også om forhold som angår arbeidsplassen eller eget arbeidsområde. Det er i praksis her de vanskelige vurderingene oppstår.

En kommune vil for eksempel måtte tåle at en kommuneansatt lærer uttaler seg kritisk om kommunens eldreomsorg eller at en rektor kritiserer et vedtak om nedleggelse av skolen hun arbeider ved. Arbeidsgiver bør normalt bruke motinnlegg og korrigerende ytringer i stedet for arbeidsrettslige tiltak i møte med uenighet og kritikk. Kommunens ledelse må vurdere om det er nødvendig å imøtegå kritikken dersom denne er uberettiget. Dette vil kunne ha betydning for kommunens omdømme eller tiliten til kommunens myndighetsutøvelse.

Varsling er en spesiell form for ytring om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Selv om varslingen kan skade arbeidsgivers legitime interesser, er varsler vernet mot gjengjeldelse dersom varslingen er forsvarlig.



For noen stillinger kan muligheten til å uttale seg offentlig på egne vegne begrenses dersom uttalelsen kan bli oppfattet som et uttrykk for mer enn den ansattes personlige standpunkt, selv om det presiseres at uttalelsen skjer på egne vegne. Det kalles gjerne identifikasjonsfare. For at ytringsfriheten skal begrenses som følge av identifikasjonsfare, må det være en ikke ubetydelig risiko for at ytringen kan skade arbeidsgivers interesser eller at skade faktisk er påført. Identifikasjonsfaren er særlig stor for rådmannen, personer i toppledergruppen, kommunens advokat eller kommunikasjonsansvarlig i kommunen.

Det vil ofte være en fordel om det fremgår klart at ytringen er fremsatt på egne vegne. Ved vurderingen av om en ansatt har fremsatt ytringer på egne eller virksomhetens vegne, må det legges avgjørende vekt på hvordan ytringen er egnet til å bli oppfattet. Momenter som vil ha betydning ved vurderingen av om ytringen er fremsatt på egne vegne eller vil fremstå som fremsatt på virksomhetens vegne, er blant annet ytringens

innhold, sammenhengen den inngår i, billedbruk eller andre forhold ved fremstillingen og hvordan den ansatte presenterer seg selv.

#### 1.4 LOJALITETSPLIKTEN

Det er flere momenter som er sentrale i vurderingen av om en ytring strider mot lojalitetsplikten:

- *Kan ytringen skade arbeidsgivers legitime interesser?*
  - » Bare ytringer som påviselig kan skade arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte bør som et utgangspunkt anses som illojale. Påstander om kritikkverdige forhold som det åpenbart ikke er grunnlag for, kan skape unødvendig frykt eller undergrave nødvendig tillit blant innbyggerne og således skade kommunen.
  - » Det er normalt større skaderisiko når arbeidstaker ytrer seg på eget arbeidsfelt. På den annen side er det også disse ytringene som er mest ønskelige sett fra allmennhetens side.



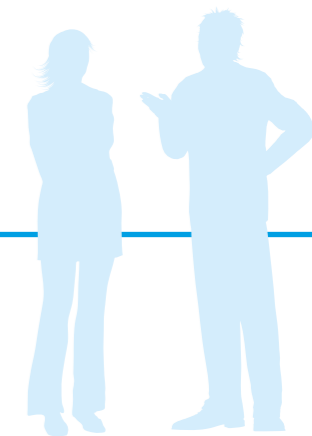
«Av innholdet i to av de oppslagene [intervju og leserinnlegg] fremgår det at A, som lege ved sykehjem og derved også som fagperson, er sterkt kritisk til hvilke følger kommuneadministrasjonens budsjettforslag vil ha for eldreomsorgen. Dette er oppslagenes hovedinnhold, og kommer tydelig til syne allerede i overskriftene. Det fremstår som svært lite sannsynlig at slike innvendinger vil forstås som uttrykk for kommunens syn på egen budsjettprosess. Innholdet i ytringene gir et klart inntrykk av at uttalelsene er As egne synspunkter, i egenskap av hans erfaring som sykehjemslege og fagperson. Dette selv om det er tatt bilde av ham på sykehjemmet.»

Sivilombudsmannens uttalelse – SOMB-2014-379



«Det er vid adgang for offentlig tilsatte å gi uttrykk for sine meninger i det offentlige rom. Dette gjelder særlig der det er tale om ytringer som er ment som innlegg i en debatt om generelle samfunnsmessige forhold som ligger innenfor det fagområdet meningsytteren til vanlig arbeider med. Også ytringer som gir uttrykk for kritikk av faglige forhold ved arbeidsplassen må arbeidsgiver tåle i atskillig utstrekning. Dersom kommunen mente at As avisartikkel medførte en risiko for skade på arbeidsgivers interesser, kunne det i tilfelle ha vært avverget gjennom et innlegg i samme avis som imøtegikk As argumentasjon.»

Sivilombudsmannens uttalelse – SOMB-2005-19





» Det er kun kommunens legitime interesser som kan påberopes. Med dette menes at lojalitetsplikten ikke kan påberopes for å beskytte ulovlige, skadelige eller uetiske handlinger.

• *Hvilken stilling eller posisjon har arbeidstaker?*

- » Stillingen eller posisjonen til den som uttaler seg vil være et moment ved vurderingen av om en ytring er illojal. Generelt må det antas at det kan stilles strengere lojalitetskrav jo høyere plassert en arbeidstaker er.
- » Ytringsfriheten er større for ansatte som har faglig pregede oppgaver enn for ansatte som har rådgivnings-, utrednings- og ledelsesoppgaver.
- » Stillingens plassering i forhold til politisk sekretariat har betydning. Jo nærmere man er politisk sekretariat, jo mer begrenses ytringsfriheten. Rådsmannen har som administrasjonens øverste leder en åpenbar nærhet til politisk ledelse som vil påvirke vurderingen.

• *Skjer ytringen i eller utenfor arbeidssituasjonen?*

- » En arbeidstaker har større spillerom til å delta i en debatt og ytre seg utenfor arbeidssituasjonen enn i arbeidssituasjonen. Ytringer utenfor arbeidssituasjonen kan etter omstendighetene likevel være i strid med lojalitetsplikten dersom uttalelsene har betydning for kommunens virksomhet.

• *Fakta- eller meningsytringer?*

- » Ytringsfriheten strekker seg lengre for ytringer som uttrykker en arbeidstakers meninger enn for ytringer om fakta. Hva som er meninger og hva som er fakta kan i praksis gli noe over i hverandre og kan være vanskelig å skille. Retten til å ytre sine meninger strekker seg vanligvis langt.
- » Bevisst usanne faktiske ytringer er ikke vernet av ytringsfriheten. Dersom arbeidstaker er i aktsomt god tro om ytringens sannhet, vil ytringen kunne være vernet av ytringsfriheten selv om den ikke er sann.



Dersom arbeidsgiver utarbeider skriftlige retningslinjer eller instruksjoner om rammene for ansattes ytringsfrihet, er det viktig at formuleringene ikke er for rigid utformet og dermed fremstår som en urettmessig begrensning i ytringsfriheten. Ved utarbeidelse av retningslinjer for ansattes ytringsfrihet må arbeidsgiver være seg særlig bevisst denne risikoen, og formulere seg deretter.

Sivilombudsmannens uttalelse  
– SOMB-2005-490



Lojalitetsplikten innebærer ikke at arbeidsgiveren kan slå ned på ytringer som oppfattes som uønskede så lenge de ikke fremstår som illojale. En forutsetning for at det skal kunne reageres på en «frimodig ytring» må være at ytringen har medført en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens interesser.

Sivilombudsmannens uttalelse  
– SOMB-2005-19

• *Har ytringen allmenn interesse?*

- » Jo større interesse ytringen har for allmennheten, eller jo alvorligere forhold man ønsker å ytre seg om, jo mer berettiget er arbeidstakeren til å uttale seg. Eksempler kan være forslag til nedleggelse av en skole eller alvorlige kritikkverdige forhold som innebærer en trussel for liv eller helse.
- » Interne konflikter, som personalkonflikter, har vanligvis ikke allmenn interesse. Det er normalt ikke berettiget å informere allmennheten om personalsaker eller personalkonflikter.

• *Hva er tidspunktet for ytringen?*

- » Dersom en arbeidstaker uttaler seg om en sak som er til behandling i kommunen, og arbeidstakeren deltar i forberedelse eller vil kunne påvirke utfallet av behandlingen, er spillerommet for å uttale seg normalt lite. Dette for å ivareta allmennhetens eller parters tillit til forvaltningen og ikke forstyrre saksbehandlingen og beslutningsprosessen.
- » Vanligvis vil det likevel være adgang til å gi faktiske opplysninger om saken. Det bør da kunne stilles krav

til at presentasjonen av faktum fremstår som nøytral og sannferdig.

• *Hvordan er ytringens form og måte?*

- » Det kan bli lagt en viss vekt på uttrykksform eller språkbruk. I rettspraksis er det uttalt at det må kunne stilles krav til nøkternhet og balanse også når det gjelder form.
- » Arbeidsgiver må imidlertid være varsom med å tillegge uttrykksform og språkbruk for stor vekt. Arbeidsgiver må se hen til blant annet den situasjonen arbeidstakeren er i og om arbeidstakeren har hatt tid til å overveie ordvalget.

• *Hva er motivet bak offentliggjøringen?*

- » Dersom uttalelsen er motivert ut fra et ønske om å fremme innbyggernes eller kommunens interesser, eller å forbedre situasjonen på arbeidsplassen, skal det mer til før det foreligger brudd på lojalitetsplikten. Dersom den ansatte uttaler seg med den hensikt å henge ut eller presse arbeidsgiver i en pågående konflikt, foreligger det lettere brudd på lojalitetsplikten.

### 1.5 YTRINGSFRIHET OG SOSIALE MEDIER

Sosiale medier gir mulighet til raskt å kunne nå ut til et større publikum. I svært mange tilfeller vil dette være å regne som deling i det offentlige rom. Ytringer på sosiale medier har ofte en annen karakter enn andre ytringer, for eksempel i media. Ytringene kan ofte bære preg av umiddelbare følelser og være mindre gjennomtenkte. Brukerne på sosiale medier er sin egen redaktør, og ytringene er i liten grad omfattet av kvalitetskontroll eller bearbeidelse av andre.

I sosiale medier kan enkeltpersoner kommunisere og dele alt fra politiske synspunkter til private bilder. Også frustrasjon over arbeidsmiljøet, leder eller kollegaer deles ofte på sosiale medier. Ytringer som tidligere ble delt på bakrommet eller ved middagsbordet, deles offentlig gjennom ulike sosiale medier. Uenighet om ledelse, prioriteringer og annen kritikk av arbeidsplassen kan derfor bringes over til det offentlige rom, og andre, herunder ansatte i samme kommune, kan gjennom å like innlegget, slutte seg til kritikken og uenigheten.

Spørsmålet om allmennhetens informasjonsbehov er ofte i mindre grad gjeldende ved ytringer i sosiale medier.

Reglene om ansattes ytringsfrihet gjelder også i sosiale medier. Ytringer i sosiale medier gir ofte arbeidsgiver mindre mulighet til å fremme motytringer eller på andre måter fremme

### REFLEKSJON:

Finn et tenkt eksempel på dette fra egen arbeidsplass. Hvordan kan det håndteres?

korrigerende ytringer. Ytringer vil da lettere kunne skade virksomhetens legitime interesser og derfor ha mindre vern.

Arbeidstaker vil i visse sammenhenger kunne assosieres med kommunen på en slik måte at tilliten til kommunen kan svekkes. Rettigheten som den enkelte har gjennom ytringsfriheten er forbundet med et visst ansvar for ikke unødig å skade arbeidsgivers legitime interesser.

### 1.6 ARBEIDSRETTLIGE SANKSJONER SOM FØLGE AV ILLOJAL YTRING

Dersom ytringen er illojal, kan arbeidsgiver vurdere å illegge arbeidstaker sanksjoner. Dette vil i praksis være advarsel, oppsigelse eller avskjed. Ofte er ytringene i gråsonen mellom det som er lovlig og det som er ulovlig som følge av arbeidsforholdet. Arbeidsgiver bør være varsom med å sanksjonere i tvilstilfeller. Dersom arbeidsgiver innkaller til samtale etter at arbeidstaker har ytret seg, er det viktig at leder er seg bevisst hvordan samtalen oppfattes for arbeidstaker. Også slike samtaler kan oppleves som sanksjoner for arbeidstaker.



Sosiale medier er ofte å regne som et offentlig rom, og rettsreglene om ytringsfrihet og lojalitetsplikt har derfor fått et videre anvendelsesområde. Terskelen for å ytre seg offentlig har sånn sett blitt senket.

# 02

## Retten til å varsle

### 2.1 HVA ER VARSLING?

Varslingsreglene er hjemlet i arbeidsmiljølovens kapittel 2 A. En varsling er en ytring som gjelder kritikkverdige forhold i virksomheten. Det sentrale når arbeidsgiver mottar en varsling, er å avklare om det foreligger et kritikkverdig forhold som bør stoppes.

Varslingen kan fremmes muntlig eller skriftlig. Innholdet i en varsling er ikke klart definert i loven og det kan i praksis ofte være uklart om det faktisk dreier seg om en varsling. Varslinger kan grense mot avvik, tips og andre meldinger. Det er innholdet som avgjør om det dreier seg om varsling.

Varslingsreglene skal bidra til at kritikkverdige forhold kommer frem i lyset slik at arbeidsgiver kan gjøre noe med det. Se arbeidsmiljøloven § 2A-1 første ledd.

Mange ansatte kjenner ikke varslingsreglene. Det er ofte stor usikkerhet om hva som er varsling, avvikrapportering eller bekymringsmeldinger. Det er viktig å diskutere på arbeidsplassen hva varsling er for å skape trygghet i varslingssituasjoner. Manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan veies opp av slike diskusjoner.

### 2.2 KRITIKKVERDIGE FORHOLD

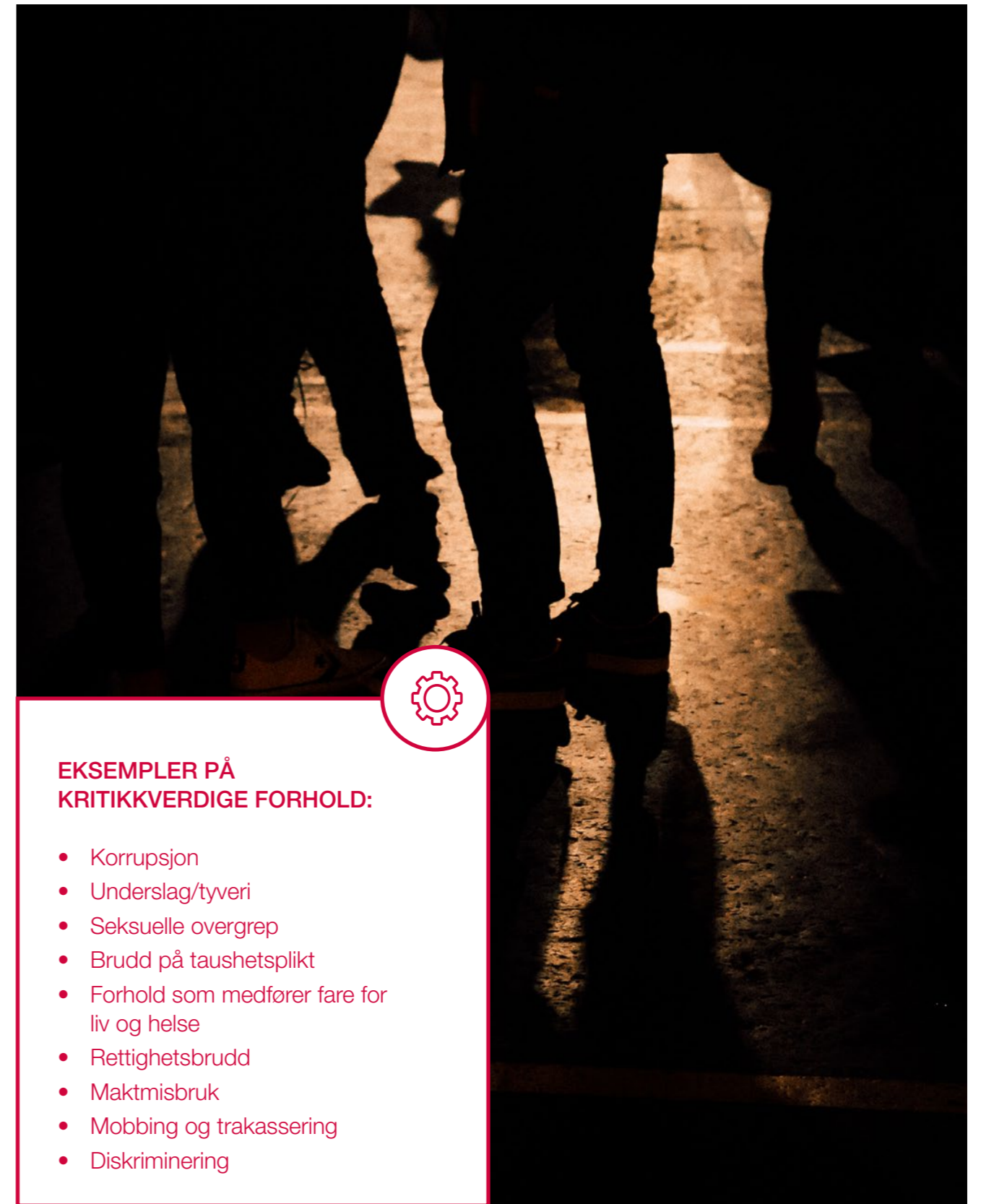
Kritikkverdige forhold kan være lovbrudd eller straffbare forhold. Det kan også være brudd på interne regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. Hva som er kritikkverdige forhold bør diskuteres på den enkelte arbeidsplass.

En rekke varslinger om kritikkverdige forhold synes å gjelde destruktiv ledelse, som er ødeleggende for arbeidsmiljøet, eller annen trakassering av kolleger. Det kan være vanskelig i det enkelte tilfellet å trekke grensene mellom det som er kritikkverdige forhold og annen uenighet. Det er likevel viktig at ledelsen er seg bevisst dette i hverdagen.

Kritiske ytringer, som faglig og politisk uenighet, er ikke varsling i arbeidsmiljølovens forstand. Dette er ikke kritikkverdige forhold. Det kan i praksis være vanskelig å trekke grensen mellom kritiske ytringer og kritikkverdige forhold. Varsel om for lav grunnbemanning kan være et varsel om et uforsvarlig tjenestetilbud, men det kan også være uttrykk for faglig uenighet om bemannings- eller budsjettsituasjonen. Faglig kritikk vil ofte være vernet av yttingsfriheten selv om det ikke er et kritikkverdig forhold.

### REFLEKSJON:

- Tenk igjennom og kom med eksempler på hva som kan være kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass.
- Finn et eksempel fra egen virksomhet på hva som er faglig uenighet - og ikke kritikkverdig forhold.
- Hva er en varsling og hva er et avvik?



### EKSEMPLER PÅ KRITIKKVERDIGE FORHOLD:

- Korrupsjon
- Underslag/tyveri
- Seksuelle overgrep
- Brudd på taushetsplikt
- Forhold som medfører fare for liv og helse
- Rettighetsbrudd
- Maktmisbruk
- Mobbing og trakassering
- Diskriminering





### 2.3 FORSVARLIG FREMGANGSMÅTE

Fremgangsmåten ved varsling skal være forsvarlig, se arbeidsmiljøloven § 2 A-1 andre ledd. Dette er en lovfesting av grensene for ytringsfrihet i varslingssituasjoner. Ved å legge vekt på fremgangsmåten når det varsles har arbeidstaker som utgangspunkt alltid rett til å varsle.

#### REFLEKSJON:

Nevn noen eksempler på fremgangsmåter ved varsling som ikke er forsvarlige.

Vurderingstemaet er om arbeidstaker har saklig grunnlag for kritikken og om det er tatt tilbørlige hensyn til arbeidsgivers og virksomhetens legitime interesser med hensyn til måten det varsles på. Det vektlegges også om arbeidstaker er i aktsomt god tro med hensyn til opplysningene og om saken er forsøkt tatt opp internt. Også opplysningenes skadepotensiale og om de har allmenn interesse tillegges vekt. De samme momentene som gjelder for ansattes ytringsfrihet vil også være av betydning for om varslingen var forsvarlig.

#### 2.3.1 Intern varsling

Dersom en arbeidstaker kjenner til kritikkverdige forhold som bør undersøkes nærmere, eller som nødvendiggjør tiltak, bør det som hovedregel tas opp på egen arbeidsplass. Det kan også varsles til nærmeste leder. Det kan varsles også til overordnet ledelse, særlig dersom varslingen gjelder egen leder eller en leder som ikke gjør noe med forholdene. Dersom varsleren vurderer varsling i linjen som utilstrekkelig, eller varslere ikke ønsker å ta opp forholdene med ledelsen, kan det varsles til tillitsvalgte eller verneombud.

Dersom varslingen skjer på en utilbørlig måte som nødvendigvis skader samarbeidsklimaet, arbeidsmiljøet eller enkeltpersoner

i virksomheten, for eksempel ved gjentatte grunnløse påstander rettet mot kollegaer, vil intern varsling likevel kunne være uforsvarlig. Dette er en sikkerhetsventil og vil være aktuelt kun i spesielle tilfeller. Påstandene er sjelden grunnløse sett fra varslers ståsted, mens leder kan ha en annen oppfatning av situasjonen.

#### 2.3.2 Varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter

Det er alltid forsvarlig å varsle til tilsynsmyndigheter, som Arbeidstilsynet og Fylkesmannen, eller andre offentlige myndigheter. Tilsynsmyndighetene og andre offentlige myndigheter har taushetsplikt om varslers navn eller andre identifiserende opplysninger. Dersom opplysninger om arbeidsplassen avslører varslers identitet, er disse opplysningene taushetsbelagte.

#### 2.3.3 Varsling i samsvar med varslingsplikt

I noen situasjoner er det plikt til å varsle. Det er alltid forsvarlig å varsle i samsvar med varslingsplikt, enten til arbeidsgiver eller til tilsynsmyndigheter, eventuelt andre offentlige myndigheter. Arbeidstaker skal for eksempel varsle arbeidsgiver eller verneombud så snart arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen, se arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd bokstav d). Helsepersonell skal av eget tiltak gi tilsynsmyndighetene informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet, se helsepersonelloven § 17. Varsling i henhold til varslingsplikt har vern mot gjengjeldelse fra arbeidsgiver.

#### 2.3.4 Offentlig varsling

Varsling kan skje offentlig for eksempel til media eller gjennom sosiale medier. I hvilken grad det er forsvarlig å varsle offentlig beror på en konkret vurdering, særlig med utgangspunkt i om intern varsling har vært forsøkt, om varslere har forsvarlig grunnlag for kritikken og om varslere er i god tro med hensyn til det det varsles om.

Jo større allmenn interesse de kritikkverdige forholdene har, desto større vern har varsleren etter loven. Alvorlige lovbrudd i kommunen, som mistanke om korrupsjon eller brudd på anskaffelsesregelverket, vil ofte ha stor allmenn interesse.

Ved offentlig varsling er skadepotensialet større, og adgangen til å varsle snevrere, enn ved varsling internt, til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det er derfor sentralt om varslere har tatt tilstrekkelig hensyn til arbeidsgivers legitime eller saklige interesser og virksomheten med hensyn til måten det varsles på. For eksempel kan det skade arbeidsgivers legitime interesser dersom allmennheten på grunn av feilaktige opplysninger om et saksforhold mister tillit til at kommunen har en forsvarlig saksbehandling. Det kan også være at kommunen må sikre ro rundt tjenestetilbudet. Hvis en arbeidsgiver skal vinne fram med en påstand om at fremgangsmåten ikke var forsvarlig, er det et minstekrav at varslingen har skadet eller skapt en ikke ubetydelig risiko for skade på arbeidsgivers legitime interesser.

De samme momentene som under kapittelet om ansattes ytringsfrihet (se pkt. 1.4) gjelder også her.

#### 2.3.5 Bevisbyrde for at varsling ikke er forsvarlig

Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varslingen ikke er forsvarlig. Det innebærer at det er arbeidsgiver som må bevise at varslingen har skjedd i strid med loven.

### 2.4 VERN MOT GJENGJELDELSE

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med loven er forbudt, se arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Forbud mot gjengjeldelse er viktig for å sikre trygge rammer for varsleren.

#### 2.4.1 Ulovlig gjengjeldelse

Varsleren er beskyttet mot ugunstig behandling fra arbeidsgiver som har sammenheng med at det er varslet på en forsvarlig måte. Vernet gjelder alle former for gjengjeldelse på

grunn av varslinger som, for eksempel, dårligere lønnsutvikling, omplassering, endring av arbeidsoppgaver, oppsigelse eller avskjed. Utgangspunktet er at varslere skal behandles på samme måte som om vedkommende ikke hadde varslet.

Ofte vil det være uenighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om det foreligger gjengjeldelse eller om det er en reaksjon som skyldes andre forhold.

Arbeidsgiver bør følge opp varsleren etter noe tid for å påse at det ikke har skjedd gjengjeldelse overfor varslere.

#### 2.4.2 Oppreisning

Arbeidstaker kan kreve oppreisning dersom det er gjengjeldt i strid med loven. Dette er en kompensasjon for den urett som er begått overfor varsleren. Denne oppreisningen vil være uavhengig av arbeidsgivers skyld, det vil si at arbeidsgiver ikke må være å laste for at ansvar skal inntre. Det er tilstrekkelig å påvise at det har skjedd en ugunstig behandling fra arbeidsgivers side som har sammenheng med varslingen.

#### 2.4.3 Bevisbyrde ved gjengjeldelse

Det er delt bevisbyrde mellom arbeidsgiver og arbeidstaker når varslere påstår at det har skjedd gjengjeldelse. Dersom arbeidstaker legger fram opplysninger som tyder på at arbeidsgiver har gjengjeldt i strid med loven, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at slik gjengjeldelse ikke har funnet sted. Det skal ikke stilles for strenge beviskrav overfor arbeidstaker. For eksempel vil det normalt være nok at arbeidstaker kan vise at varslingen har skjedd og at det har skjedd en ugunstig handling overfor varslere som kom tett på varslingen i tid. Dette gjør det lettere for arbeidstaker å nå fram med påstand om ulovlig gjengjeldelse fra arbeidsgiver.

# 03

## Rutiner for varsling

### 3.1 PLIKT TIL Å UTARBEIDE RUTINER FOR INTERN VARSLING

Kommunene har en lovpålagt plikt til å utarbeide skriftlige rutiner for varsling og arbeidsmiljøloven stiller minimumskrav til innholdet i slike rutiner, se arbeidsmiljøloven § 2 A-3.

Rutinene skal inneholde:

- En oppfordring til ansatte om å si fra om kritikkverdige forhold.
- Fremgangsmåten for varsling, for eksempel hvem det skal varsles til, hvordan det kan varsles, evt. ordning med eksternt varslingsmottak og rutiner for anonym varsling hvis det finnes.
- Arbeidsgivers fremgangsmåte ved mottak, behandling og oppfølging av varsel. Det bør fremgå hvem som mottar og har ansvar for oppfølging av varsel om kritikkverdig forhold, og hvem som har ansvaret dersom varselet gjelder kritikkverdig forhold hos varslers leder.

Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. De skal også være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten. Rutinene må ikke inneholde noe som begrenser retten til å varsle.

### 3.2 UTVIKLING AV GODE RUTINER FOR VARSLING

Gode varslingsrutiner har positiv innvirkning på varslingsaktivitet og håndtering av varslings sakene. Det er også grunn til å tro at rutiner gjør det tryggere å varsle. Varslingsrutinene bidrar til at varslingsprosessen blir mer forutsigbar. Det forutsetter at varslingsrutinene er kjent av de ansatte. De må også være utformet på en klar og hensiktsmessig måte.

Varslings- og oppfølgingsrutiner skal være i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og bør ha legitimitet i organisasjonen. Videre bør de være kjent for alle og være enkle å bruke. Rutinene skal ivareta rettssikkerheten både for varsleren og den eller de det varsles om. Det er viktig at de ansatte oppfatter at varslere har reelt vern mot gjengjeldelse.

Mange ansatte varsler ikke fordi de frykter gjengjeldelse. Det betyr at kritikkverdige forhold som burde vært stoppet, ikke blir varslet om. Selv om det i praksis ikke gjengjeldes ofte, vil likevel frykten for dette kunne være større enn den reelle risikoen. Det er derfor viktig at rutinene utformes og implementeres på en slik måte at vernet oppleves reelt.



Arbeidsgiver skal legge forholdene til rette for intern varsling i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet i kommunen. Rutinene bør behandles i arbeidsmiljøutvalget i kommunen. Plikten til å utarbeide rutiner faller inn under Arbeidstilsynets tilsyns- og påleggskompetanse.

Det bør fremgå av kommunens rutiner og retningslinjer for varsling at det alltid er forsvarlig å varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det bør også fremgå at disse har taushetsplikt om varslers navn og andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.

Rutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere, også innleide arbeidstakere, for eksempel i personalreglement,

på virksomhetens nettsider eller ved oppslag et egnet sted. Erfaring viser at der rutinene er kjent, fungerer varslingsordningen bedre.

### 3.3 EKSEMPEL PÅ VARSLINGSRUTINE

Det er viktig at ledere og ansatte er kjent med varslingsrutinene og innholdet i disse. Nedenfor følger et eksempel på en intern varslingsrutine som kan legges inn i kommunens HMS-system. Mange kommuner vil kanskje også beskrive hovedinnholdet i varslingsrutinen i andre dokumenter, for eksempel i de etiske retningslinjene. Varslingsrutinen bør holdes adskilt fra kommunens avvikssystem.

## EKSEMPEL PÅ RUTINE FOR INTERN VARSLING

- 1 Alle medarbeidere oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold.
- 2 Varslingen skal være forsvarlig.
- 3 Forsvarlig varsling skal ikke gjengjeldes.
- 4 Varsling i tråd med rutinen er forsvarlig.
- 5 Varsling i samsvar med varslingsplikt, for eksempel etter arbeidsmiljøloven § 2-2 andre ledd, bokstav d) eller e), eller varsling til tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet, er alltid forsvarlig.
- 6 Dette varselet bør leveres nærmeste overordnede leder eller tillitsvalgt/verneombud.
- 7 Du kan også levere varselet til kommunens \_\_\_\_\_  
(Her lister kommunen opp hvilken/hvilke andre instanser man kan varsle til etter denne rutinen.)
- 8 Arbeidsgiver ønsker at varselet skal underskrives med navn. Da kan arbeidsgiver innhente ytterligere opplysninger fra varsleren og gi tilbakemelding om hva som gjøres med forholdet. Du kan likevel velge å varsle anonymt. Arbeidsgivers mulighet til å følge opp et anonymt varsel kan være begrenset.
- 9 Du vil innen XX dager få en bekreftelse på at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp i tråd med rutinen. Arbeidsgiver vil ta nærmere kontakt dersom det er behov for ytterligere informasjon i saken. Arbeidsgiver vurderer konkret om det er grunnlag for å gi deg ytterligere informasjon om hva som skjer med saken du har varslet om. (Blant annet lovbestemt taushetsplikt kan begrense arbeidsgivers mulighet for å gi deg ytterligere informasjon om saken.)

JEG ØNSKER Å VARSLER OM FØLGENDE KRITIKKVERDIGE FORHOLD:

VARSLET AV:

DATO:

## EKSEMPEL PÅ SKJEMA FOR INTERN OPPFØLGING

RUTINE FOR INTERN VARSLING OG OPPFØLGING GJENNOM HMS-SYSTEMET I

KOMMUNE

TRINN	OPPFØLGING AV FORHOLDET	DATO
1	VARSEL MOTTATT AV	
2	UNDERSØKELSER GJENNOMFØRT	
3	KONKLUSJON	
4	TILBAKEMELDING GITT TIL VARSLER	
5	NØDVENDIG INFORMASJON GITT TIL DEN ELLER DE DET ER VARSLER OM	
6	TILTAK	
7	VIDERE OPPFØLGING	
8	VIDERE OPPFØLGING OVERFOR VARSLEREN	
9	DEN DET ER VARSLER OM ER FULGT OPP	

### 3.4 INTERN VARSLING

#### 3.4.1 Varsling i linjen

Mange meldinger eller kritiske ytringer mottas og behandles av nærmeste leder uten at det problematiseres om det dreier seg om kritikkverdige forhold.

Arbeidsgiver bør oppfordre ansatte til å varsle til nærmeste leder eller eventuelt overordnet ledelse i rutinen. Dette er normalt de som er nærmest til å undersøke og raskt stoppe de kritikkverdige forholdene. Dersom dette fungerer i praksis, vil det være mindre behov for varsling utenfor linje.

Det å motta opplysninger om mulige kritikkverdige forhold, gjerne gjentatte ganger, kan være krevende. Det er viktig at ledere på alle nivåer oppfordres til å møte opplysninger om mulige kritikkverdige forhold på en konstruktiv måte.

Det er også viktig at ledere på alle nivåer kjenner reglene og rutinene for varsling.

#### 3.4.2 Varsling til kommunens alternative varslingsordning

For de tilfeller der det ikke er ønskelig å varsle i linje, bør det være en alternativ og uavhengig varslingsordning som har nødvendig tillit blant ansatte. En slik varslingsordning kan være sammensatt av ansatte i kommunen eller en eller flere eksterne medlemmer. Hvilken ordning kommunen velger, vil bero blant annet på kommunens størrelse og organisering. Lokale forhold, kostnader og ressursinnsats må også vurderes, selv om det ikke nødvendigvis blir avgjørende.

Det kan for eksempel opprettes et særskilt varslingssekretariat. Medlemmene i det særskilte varslingssekretariatet bør ha kompetanse innen arbeidsmiljø, jus og økonomi. Tillitsvalgte skal ha en fri og uavhengig stilling for å kunne ivareta arbeidstakerne. De bør derfor ikke være med i et sekretariat.

Et alternativ er å engasjere et advokatkontor for å ta imot varslinger.

Det er viktig at varsling håndteres av kommunens organer slik at det ikke er nødvendig å varsle offentlig. Saken vil da fort kunne eskalere og bli vanskeligere å håndtere.

Saksbehandling av et varsel krever kjennskap til organisasjonen. Det må avklares hvor langt mandatet til varslingssekretariatet skal gå med hensyn til forundersøkelser før saken oversendes linjen i kommunen. Rådmannens rolle (innsyns- og instruksjonsrett) og saksbehandlingsregler bør derfor avklares i mandatet.

Saksbehandlingsreglene må regulere hvilke forundersøkelser som kan eller skal gjøres, hvor saken oversendes, hvem som avslutter saken der det ikke er grunnlag for videre oppfølging, arkivering av opplysninger, med mer. Hvor omfattende man legger opp varslingssekretariatet og rutinene knyttet til dette, avhenger blant annet av størrelsen på kommunen. Dersom det velges en av de andre ordningene, må det utarbeides tilsvarende retningslinjer.



I hvilken grad varslers identitet kan behandles fortrolig, det vil si at varslers identitet kun er kjent for varslingssekretariatet eller av advokatkontor, må nærmere avklares i mandatet. Løfte om fortrolighet vil aldri kunne være absolutt, særlig dersom det blir rettslige etterspill i saken.

Uavhengig av hvilken ordning som velges må det særlig fremgå hvordan varsling på rådmannen skal håndteres. Hvor skal det varsles, og hvilken saksbehandling skal gjøres hos mot-taker av varsel? Hvem skal foreta nærmere undersøkelser av varselet før det for eksempel opprettes setterrådmann eller en ekstern som kan undersøke varselet nøyere? Selv om varselet også gjelder rådmannen, er ikke rådmannen uten videre inhabil.

Varselet kan i mange tilfeller likevel følges opp av rådmannen. Så langt som mulig gjennomføres undersøkelser internt før det iverksettes ekstern undersøkelse. Dette må vurderes konkret ut fra innholdet i varselet.

#### REFLEKSJON:

Hvordan mener du en best kan håndtere et varsel om rådmannen?



# 04

## Behandling av varsleren, varselet og den det varsles om

### 4.1. VARSLERENS RETT PÅ INFORMASJON

I mange tilfeller ønsker varsleren informasjon om saken og hvordan denne eventuelt er håndtert av arbeidsgiver. Normalt vil ikke varsleren ha større rett til å få innsyn i saken enn andre. Et annet spørsmål er om og eventuelt hvilken tilbakemelding varsleren skal få fra arbeidsgiver om at saken er mottatt og vil bli undersøkt/håndtert. Dette kan få betydning for om varsleren eventuelt velger å gå videre med saken.

#### 4.1.1 Varsleren er normalt ikke part

Varslers rett til innsyn i sakens dokumenter beror på om vedkommende er «part» i saken. En part er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», se forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav e). Dersom det varsles om kritikkverdige forhold begått av andre kan den det varsles om være part. Varsleren er i så fall ikke part i saken.

Om en ansatt varsler om at lederen trakasserer kolleger, vil lederen være part dersom det er aktuelt å gi en reaksjon, for eksempel oppsigelse, overfor denne lederen. I utgangspunktet vil ikke de som blir trakassert være parter fordi de kun har krav på et forsvarlig arbeidsmiljø fritt for trakassering. Dette gjelder også dersom varslere er blant dem som er utsatt for trakassering.

#### 4.1.2 Tilbakemelding til den som varsler

Terskelen for å varsle om kritikkverdige forhold kan være høy. For den som varsler og ikke vet hvordan varselet blir fulgt opp, og heller ikke kan se at det skjer noen endringer i de forhold det ble varslet om, kan det synes som det ikke nytter å varsle. Vedkommende vil ofte heller ikke vite om de kritikkverdige forholdene opphører eller om det vil være forsvarlig å varsle videre. Varsleren unnlater kanskje også å varsle om nye kritikkverdige forhold. Det kan tilsi at den som varsler bør gis noe informasjon.

Hensynet til den det varsles om setter begrensninger for hva som bør og kan gis av informasjon. Taushetsplikten kan også være til hinder for tilbakemelding til varslere, for eksempel fordi oppfølgingen gjelder personlige forhold om den det er varslet om. Dersom det fremgår av varslingsrutinen at varsleren vil få en tilbakemelding i de tilfellene undersøkelser viser at det ikke foreligger kritikkverdige forhold, vil manglende tilbakemelding gi signal om at det foreligger kritikkverdige forhold. Dette kan – avhengig av hva varselet går ut på – komme i strid med taushetsplikten.

Arbeidsgiver skal heller ikke gi varslere flere opplysninger, for eksempel om personaloppfølging overfor enkeltansatte, utover det som er naturlig å gi til øvrige ansatte.

Den som varsler bør få en tilbakemelding om at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp i tråd med rutinene. Videre at arbeidsgiver vil ta kontakt dersom det er behov for ytterligere informasjon. Det må likevel vurderes konkret om ytterligere informasjon kan og bør gis varsleren. Et eksempel på dette er tilbakemelding om at varselet ikke anses å gjelde «kritikkverdige forhold.»

### 4.2 TAUSHETSPLIKT OM VARSLERS IDENTITET OG MULIGHET TIL Å VARSLE ANONYMT

Ved ekstern varsling til tilsynsmyndighetene eller andre offentlige myndigheter har disse taushetsplikt om varslers identitet og andre identifiserende kjennetegn, for eksempel arbeidssted og stilling, se arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Det innebærer at tilsynsmyndigheten ikke har adgang til å opplyse om navnet på den som varsler, som for eksempel tjenestested, dersom varslere med dette blir identifisert.

Taushetsplikten gjelder overfor sakens parter og deres representanter og går dermed foran reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven § 18.

Bestemmelsen om taushetsplikt gjelder ikke ved intern varsling i kommunen.

#### 4.2.1 Anonym varsling

Det er lov å varsle anonymt også ved intern varsling. Muligheten for å varsle anonymt kan i noen tilfeller være avgjørende for at det i det hele tatt varsles, for eksempel av frykt for gjengjeldelse.

Anonyme varslinger skal behandles og undergis passende undersøkelser. I enkelte tilfeller vil det være slik at det er vanskelig for arbeidsgiver å følge opp disse varslingene fordi det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon. Om det derimot er en varsling hvor det vises til konkrete faktiske forhold som arbeidsgiver har mulighet til å undersøke, spiller det mindre rolle at arbeidsgiver ikke kjenner varslers identitet.

Anonym varsling kan åpne for sladder og ubegrunnede påstander ettersom ingen må stå ansvarlig for innholdet i varselet.

I varslingsrutinen bør det åpnes opp for at det også kan varsles anonymt. Det er imidlertid viktig at arbeidstakerne gjøres kjent med dilemmaene knyttet til anonym varsling og at arbeidsgiver ønsker at varslere står frem.

Tillitsvalgte kan også motta varslinger og anonymisere varslers identitet før varselet formidles til arbeidsgiver.

Det fins også løsninger der arbeidsgiver kan kommunisere med anonyme varslere gjennom systemet uten at varslere avslører sin identitet for arbeidsgiver. Da vil arbeidsgiver ha mulighet til å opplyse saken nærmere selv om varslere er anonym.

#### 4.2.2 Når varslers identitet er kjent/taushetsplikt om varslers identitet

Varslingsrutinen bør ikke inneholde løfte om fortrolighet eller anonymitet for varslere. Både den det varsles om og allmennheten kan ha rett til å få kunnskap om varselet og varslers identitet, så sant det ikke varsles til tilsynsmyndighetene hvor taushetsplikten gjelder. Den det varsles om vil i mange tilfeller være part, og i utgangspunktet ha rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, enten etter ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper eller fordi det er innsyn etter forvaltningsloven §§ 18 og 19. Disse åpner for at det kan gjøres unntak fra partsinnsyn for enkelte opplysninger. Praktisk i varslingssaker er det § 19 andre ledd, bokstav b) som gir anledning til å unnta fra partsinnsyn opplysninger «som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», forutsatt at det ikke er av «vesentlig betydning» for parten å gjøre seg kjent med opplysningene. Partens rett til å bli kjent med opplysningene i saken og imøtegå disse er viktig. Identiteten til varslere kan i noen tilfeller unntas i de tilfeller hvor parten vil kunne imøtegå opplysningene uten at varslers identitet gjøres kjent.



Den det varsles om vil også kunne ha rett til innsyn etter personopplysningsloven § 18 uavhengig av om vedkommende er part eller ikke. Personopplysningsloven åpner opp for unntak for opplysninger i nærmere angitte tilfeller. Praktisk i varslingssaker er § 23 bokstav b) og f) som i konkrete tilfeller kan gi grunnlag for å unnta varslers identitet.

Etter hovedregelen i offentleglova § 3 kan både den det varsles om og allmennheten ha innsynsrett i varselet og varslers identitet. Unntak for innsyn gjelder taushetsbelagte opplysninger. Det kan også være adgang til å unnta varslers identitet etter andre bestemmelser i offentleglova.

#### 4.3. OPPFØLGING AV VARSELET

Arbeidsgiver må vurdere konkret videre oppfølging ut fra varselets innhold og hvem det varsles om. Det er kunnskap om potensielle kritikkverdige forhold som utløser en handlingsplikt for ledelsen, ikke selve varselet i seg selv.

I mange tilfeller kan det være tilstrekkelig at nærmeste leder som mottar varselet iverksetter enkle korrigerende tiltak for at det kritikkverdige forhold skal opphøre. I andre tilfeller kan det være nødvendig med en ekstern undersøkelse fra en uavhengig og nøytral tredjepart. Det siste gjør seg særlig gjeldende der varselet gjelder alvorlige forhold og involverer mange ansatte eller øverste ledelse.

Det er viktig at en nærmere undersøkelse av varselet tilpasses målet, nemlig at det kritikkverdige forholdet opphører. Om det varsles om straffbare forhold som ikke åpenbart er grunnløse, bør forholdet vurderes anmeldt. Den videre oppfølging av varselet bør tilpasses politiets eventuelle etterforskning dersom det er forsvarlig.



#### 4.4. NÆRMERE OM DEN DET VARSLES OM

Den det varsles om kan, avhengig av den videre oppfølging av varselet, ha partsrettigheter, se forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e) som definerer en part som en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Igangsettelse av videre undersøkelser av varselet utløser ikke automatisk partsrettigheter for den det varsles om. Det kan være vanskelig å forutse hva en undersøkelse vil avdekke tidlig i saksbehandlingen. Mulige konsekvenser for den det varsles om – også av mulig negativ omtale – kan tilsi at vedkommende har partsrettigheter eller bør behandles i overensstemmelse med dette. Den videre saksbehandlingen må ivareta ulovfestede krav til en forsvarlig saksbehandling og kontradiksjon uavhengig av om vedkommende har partsrettigheter.

Dersom varsleren ikke er vernet mot gjengjeldelse som følge av at varslingen ikke har vært forsvarlig, kan det gi grunnlag for arbeidsrettslige reaksjoner mot varsleren. Det vil i så fall være et forhold mellom varslers og arbeidsgiver. Den det ble varslet om har krav på et forsvarlig arbeidsmiljø, men ellers ingen rett til innsyn eller informasjon om hvordan arbeidsgiver eventuelt følger opp dette hos varslers.

Et varsel som inneholder opplysninger og vurderinger som kan knyttes til enkeltpersoner, vil være personopplysninger i henhold til personopplysningsloven. I noen tilfeller kan det være sensitive personopplysninger. Opplysningene må da behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Postadresse: KS  
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo  
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00  
[ks@ks.no](mailto:ks@ks.no)  
[www.ks.no](http://www.ks.no)