



DET KONGELEGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Retningslinjer

Retningslinjer for utarbeiding av lokale varslingsrutinar i staten



DET KONGELEGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Retningslinjer

Retningslinjer for utarbeiding av lokale varslingsrutinar i staten

Innhald

1. Innleiing	5
2. Statens prinsipielle haldning til varsling	6
3. Varslingsrutinar i statstenesta	7
4. Ytringsfridom og ytringsklima	9
4.1 Ytringsfridom og varsling	9
4.2. Korleis oppnå eit godt ytringsklima?.....	10
5. Kva må arbeidsgivaren nedfelle i lokale varslingsrutinar	12
Vedlegg	19
1. Å varsle om kritikkverdige forhold	20
1.1 "Å varsle"	20
1.2 "Kritikkverdige forhold"	20
1.3 Klage i ein forvaltningsrettsleg samanheng	21
1.4 Er det elles forskjell på "å varsle" og "å klage" på forhold i verksemda?	22
1.5 Korleis skal varsling skje?	22
1.6 Kva bør ei varsling innehalde?	22
1.7 Anonym varsling	23
1.8 Varslingsplikt og rapporteringsplikt	24
1.9 Teieplikta som eit hinder for varsling	25
2. Kven kan ein varsle til?	26
2.1 Rutinar for varsling	26

2.2	Intern varsling	26
2.3	Ekstern varsling.....	27
2.3.1	Varsling til adressatar utanfor verksemda.....	27
2.3.2	Varsling til allmenta	27
3	Kravet om forsvarleg framgangsmåte	28
3.1	Utgangspunkt.....	28
3.2	Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved intern varsling.....	29
3.3	Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved ekstern varsling.....	29
3.3.1	Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til overordna styresmakt	29
3.3.2	Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til tilsyns- eller kontrollstyresmakter	30
3.3.3	Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til allmenta	30
4	Kven kan varsle?	32
5	Omsynet til varslaren.....	33
5.1	Informasjon om identiteten til varslaren	33
5.2	Informasjon til varslaren om utfallet av saka.....	33
6	Omsynet til den det blir varsla om	35
6.1	Kontradiksjon.....	35
6.2	Tilbakemelding til den det er varsla om.....	35
7	Vern mot gjengjelding	37
7.1	Kva inneber vernet?.....	37
7.2	Delt provføringsplikt	37

7.3	Oppreising.....	37
7.4	Vern ved "framtidig varsling".....	38
7.5	Berre forsvarleg varsling gir vern.....	38
7.6	Forholdet til anna lovgiving	38
8	Behandlinga av intern varsling i verksemda	40
8.1	Kven handterer varslinga hos arbeidsgivaren.....	40
8.2	Tenestemenn som er inhabile ved behandling av varslingsaker	40
8.2.1	Generelt om habilitetsreglane etter forvaltningslova	40
8.2.2	Når kan tenestemenn vere inhabile til å delta i behandlinga av ei varslings sak?.....	41
8.2.3	Dersom ein tenestemann er inhabil til å behandle ei varslings sak..	41
8.3	Forsvarleg behandling av ei varsling	42
8.4	Kompetansekrav	43
8.5	Omsynet til fortruleg/konfidensiell behandling.....	43
8.6	Undersøking av saka	44
8.7	Journalføring.....	45
8.8	Innsyn etter forvaltningslova	45
8.9	Innsyn etter offentleglova	46
9	Forholdet til personopplysningslova	47
9.1	Informasjonstryggleik	47
9.2	Internkontroll.....	48
9.3	Informasjonsplikt	49

9.4	Rett til innsyn etter personopplysningslova	49
9.5	Sletting av personopplysningar etter personopplysningslova og arkivlova.....	50
9.6	Utlevering av data.....	51
10.	Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste og beskyttelsesinstruksen	51

1. Innleiing

I 2007 fekk arbeidsmiljølova reglar som pålegg arbeidsgivaren å utarbeide rutinar eller setje i verk andre tiltak som legg forholda til rette for intern varslingsrutinar. I den samanheng sette Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) opp retningslinjer for utarbeiding av lokale varslingsrutinar i staten. Desse retningslinjene var eit supplement til [Arbeidstilsynets generelle rettleiar for varslingsrutinar](#), fordi denne ikkje behandlar dei særskilde problemstillingane som er knytte til statsforvaltninga.

Etter nokre års erfaringar med varslingsrutinane meiner Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) det er nødvendig å revidere retningslinjene.

Sjølv om retningslinjene først og fremst er mynta på statlege arbeidsgivarar, kan dei òg vere nyttige for tillitsvalde, verneombod og andre tilsette. KMD føreset at den enkelte statlege verksemda utarbeider eigne rutinar for varslingsrutinar, basert på eigne behov og eigenarten i verksemda.

Retningslinjene gir ei oversikt over kva som må vere med når ein arbeidsgivar i statstenesta utformar eigne lokale varslingsrutinar.

Til kvart punkt i oversikta er det vist til eit vedlegg der arbeidsgivaren kan finne utfyllande kommentarar, for eksempel kva krav som blir stilte for at varslingsrutinar kan reknast som forsvarleg.

2. Statens prinsipielle haldning til varsling

Statlege verksemdar har plikt til å få slutt på kritikkverdige forhold i forvaltninga. Eit viktig ledd for å oppnå dette er å leggje til rette for at arbeidstakarar i staten kan varsle om kritikkverdige forhold. Den som mottek ei slik varsling, skal handtere varslinga fortruleg i tråd med rutinane i verksemda, og på ein slik måte at tilsette har tillit til at det er trygt å varsle. Sjå også "Etiske retningslinjer for statstjenesten", særleg punkt 3.4.¹

Forhold som ein arbeidstakar meiner er kritikkverdige ut frå eiga politisk eller etisk overtyding er ikkje omfatta av varslingsføresegnene i arbeidsmiljølova. Slike ytringar kan likevel vere omfatta av vernet etter [Grunnlova § 100](#), jf. [Ot.prp. nr. 84 \(2005–2006\) punkt 4.1 og 4.2](#).

Varslarar skal vernast mot gjengjelding og få informasjon om korleis varslinga er blitt følgd opp. Ein arbeidstakar som varslar i aktsam god tru om forhold vedkommande meiner er kritikkverdige, er verna mot gjengjelding.

¹[Etiske retningslinjer for statstjenesten](#)

3. Varslingsrutinar i statstenesta

[Arbeidsmiljølova § 3-6](#) pålegg alle arbeidsgivarar å vurdere behovet for varslingsrutinar eller andre eigna tiltak i verksemda. Etter denne føresegna skal arbeidsgivaren gjere ei generell vurdering av ytringsklimaet i verksemda med sikte på korleis intern kritikk skal handterast. Dette er ei presisering av arbeidsgivarens plikt til å sørgje for eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø i verksemda, jf. [arbeidsmiljølova § 4-3](#). Etter at arbeidsgivaren har vurdert behovet for varslingsrutinar, har arbeidsgivaren ansvaret for å utarbeide desse.

Ein gjennomgang av behovet for varslingsrutinar bør begynne med gjennomgang av ytringsklimaet og korleis kritiske ytringar generelt blir behandla i verksemda. Verksemda sine eigne etiske retningslinjer og "[Etiske retningslinjer for statstjenesten](#)" bør vere utgangspunktet for arbeidet med varslingsrutinar i verksemda.

Ei verksemd må ha gode varslingsrutinar, slik at dei tilsette veit korleis dei kan gå fram i ein varslings situasjon. Rutinane skal klarleggje korleis verksemda skal handtere varsling, både korleis varslaren kan gå fram, og korleis mottakaren skal behandle varslinga.

Det går fram av varslingsføresegnene i arbeidsmiljølova at arbeidstakaren sjølv avgjer korleis og til kven det skal varslast. Statlege arbeidsgivarar bør i rutinane oppfordre arbeidstakarane å varsle i "linja", slik at leiinga i verksemda får kunnskap om dei kritikkverdige forholda og dermed sjansen til å setje i verk nødvendige tiltak. Med varsling i "linja" meiner vi varsling til for eksempel nærmaste leiar, avdelingsleiar eller verksemdsleiar.

Hovudformålet med rutinane må vere korleis ein skal varsle om kritikkverdige forhold, ikkje å setje fokus på den som varslar, sjølv om varsling på kort sikt kan skade omdømmet til verksemda og tilliten til enkeltpersonar.

[Arbeidsmiljølova § 3-1](#) pålegg arbeidsgivaren å sørgje for at det blir drive systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid på alle plan i verksemda. Dette skal gjerast i samarbeid med arbeidstakarane og dei tillitsvalde. Rutinane for varsling i verksemda skal derfor utformast i samarbeid med tilsette og tillitsvalde.

Arbeidsgivaren skal sikre at rutinane er lett tilgjengelege og kjende for alle tilsette.

Varslingsrutinane skal ikkje innskrenke, men presisere den varslingsretten som følgjer av lova. Verksemda kan òg gi nærmare reglar om avviksrapportering og meir spesifiserte varslingsstema i rutinane sine.

4. Ytringsfridom og ytringsklima

4.1 Ytringsfridom og varsling

Statstenesta er sett til å forvalte viktige fellesverdier. Det blir stilt særlege krav til open og gjennomsynleg saksbehandling i statlege verksemdar. Allmenta skal kunne sjå kva som går føre seg i forvaltninga, og føre kontroll med statleg verksemd. Ytringsfridom er ein grunnleggjande rett for tilsette i statstenesta. Fridom til å fremme sakleg og konstruktiv kritikk er ein viktig føresetnad for eit godt arbeidsmiljø. At dei tilsette har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i verksemda, må derfor reknast som eit arbeidsmiljøfremmande tiltak og – i eit vidare perspektiv – eit tiltak for økt innsyn og openheit i forvaltninga.

Varsling er ei form for ytring. Det er derfor naturleg å ta utgangspunkt i [Grunnlova § 100](#). "Ethiske retningslinjer for statstjenesten" tek opp ytringsfridommen til tilsette i punkt 3.3:

"Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet som hviler på tungtveiende hensyn til samfunnet og den enkelte. Statsansatte omfattes av den samme grunnleggende ytringsfriheten som enhver annen innbygger, jf. Grunnloven § 100. Det gjelder også på felter som har direkte tilknytning til virksomheten den statsansatte arbeider i. Av hensyn til allmennhetens krav på innsyn og informasjon, er det viktig at statsansatte med sin sakkunnskap har adgang til å formidle et kritisk og kompetent perspektiv i samfunnsdebatten. Statsansatte må også ha anledning til å uttale seg på eget fagfelt, selv om lojalitetsplikten til virksomheten her kan sette noe snevrere grenser for ytringsfriheten."

Det er positivt for verksemda at det blir varsla om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det vil kunne føre til at problema kan løysast, og hindre at dei utviklar seg vidare. I [arbeidsmiljølova § 2-4](#) er arbeidstakarens rett til å varsle om kritikkverdige forhold i verksemda regulert nærmare. Retten til å varsle om slike forhold må vegast mot lojalitetsplikta som følgjer av arbeidsforholdet.²

² Det står meir om forholdet mellom lojalitetsplikt, ytringsfridom og varslingsrett i [Ot.prp. nr. 84 \(2005–2006\) punkt 4.1 flg.](#)

4.2. Korleis oppnå eit godt ytringsklima?

Verksemdsleiinga har det overordna ansvaret for eit godt ytringsklima. Leiinga må derfor ta initiativ til å lage gode rutinar for varsling i verksemda.

For å skape eit godt ytringsklima må leiarane fremme openheit og god intern kommunikasjon. Det kan medverke til at det blir enklare og mindre belastande å seie frå om kritikkverdige forhold eller hevde kontroversielle synspunkt. På denne måten kan ein unngå vanskelege og konfliktfylte varslings saker, som er ei stor belastning for både verksemda, arbeidsmiljøet og varslaren. Openheit kan medverke til å hindre at kritikkverdige forhold oppstår, senke terskelen for intern kritikk og avdekkje kritikkverdig praksis. God handtering av intern kritikk vil kunne medverke til at kritikkverdige forhold blir retta opp. Dette vil igjen kunne redusere behovet for å varsle. Eit godt ytringsklima vil òg kunne verne varslarar mot sanksjonar.³

Leiarane. Leiarane må vise at dei ønskjer kritiske tilbakemeldingar. Dette gjeld tilbakemeldingar generelt og rapportering av kritikkverdige forhold spesielt. Leiarkurs og leiartrening bør òg leggje vekt på open og konstruktiv kritikk og at alle har ansvar å seie frå om kritikkverdige forhold i verksemda. Leiarane bør vere rollemodellar her.

Tilsette. I verksemdar der dei tilsette har ulik utdanning, alder, kjønn og etnisk bakgrunn, kan mangfaldet medverke til større openheit og fremme nytenking og god dynamikk. Når fagleg integritet og ansvarleg framferd blir verdsette, vil det gi auka kvalitet i prosessar og resultat, noko som førebyggjer kritikkverdige forhold i verksemda.

Senk terskelen for å seie frå. Rapportering og oppfølging av avvik på viktige område for verksemda kan medverke til å senke terskelen for å seie frå om kritikkverdige forhold.

Openheit byggjer på tryggleik. For å oppnå ein open kultur i verksemda må dei tilsette ha tillit til leiarane sine. Dei må vere sikre på at ytringane deira blir høyrde og vurderte. Vidare må dei kjenne seg trygge på at varsling om kritikkverdige forhold ikkje vil bli møtt med sanksjonar.

³ Varslarvernet gjeld berre for varsling og ikkje ved ytringar, sjå [Ot.prp. nr. 84 punkt 4.1.5.](#)

Varsling er viktig. Retten til å varsle kan både medverke til å avdekkje kritikkverdige forhold og hindre at nye oppstår. Varsling i tråd med rutinane i verksemda vil vere til fordel for både verksemda og arbeidsmiljøet. For at varsling skal kunne skje i tråd med rutinane, må dei vere så enkle og tydelege som råd.

5. Kva må arbeidsgivaren nedfelle i lokale varslingsrutinar

Arbeidsgivarar i staten har ansvar for å utforme eigne lokale varslingsrutinar. Nedanfor følgjer ei oversikt over kva som må stå i ein varslingsrutine. I tillegg må verksemdene sjølv vurdere om det er andre særlege forhold som òg må sikrast i rutinane.

1.	Kva er å varsle?
<p>Kva er å varsle?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 1.1</p>	<p>Å varsle er å seie frå om kritikkverdige forhold i verksemda.</p> <p>Kva som ligg i omgrepet å varsle eller varslingsrutine, må forståast i vid tyding. Dette er behandla i lovforarbeida. Å varsle omfattar også tilfelle der arbeidstakaren tek opp spørsmål internt i verksemda, overfor kollegaer, tillitsvalde, representantar for leiinga osv., inkludert kritiske ytringar som er ein del av den alminnelege interne kommunikasjonen i verksemda.</p>
<p>Kva er meint med kritikkverdige forhold?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 1.2</p>	<p>Kritikkverdige forhold er forhold på arbeidsplassen din som du er blitt kjend med, som har <i>ei viss allmenn interesse</i>, som <i>ikkje er allment kjende</i> eller <i>tilgjengelege</i>. Eksempel på kritikkverdige forhold kan vere</p> <ul style="list-style-type: none">• brot på lover og reglar• brot på dei etiske retningslinjene i verksemda• svikt i tryggleiksrutinar• arbeidsforhold i strid med krava i arbeidsmiljølova, f.eks. mobbing og trakassering, rusmisbruk, annan problematisk avhengnad, dårleg arbeidsmiljø• uforsvarleg saksbehandling i eit forvaltningsorgan• korrupsjon eller anna økonomiske misferd• fare for liv eller helse• brot på andre interne reglar eller retningslinjer <p>Forhold som du meiner er kritikkverdige berre ut frå eiga privat, politisk eller etisk overtyding, fell i utgangspunktet utanfor.</p>

<p>Kva for krav er det stilt til forsvarleg varsling?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 3</p>	<p>For at varslinga skal vere forsvarleg, er det krav til at du som arbeidstakar</p> <ul style="list-style-type: none"> • har sakleg grunnlag for kritikken • var i god tru om dei faktiske kritikkverdige forholda • tek omsyn til tilsette og verksemda i måten du varslar på • har vurdert om forholdet har allmenn interesse og i kva grad opplysningane kan skade omdømmet til verksemda
<p>Kva for tilleggskrav er det stilt til forsvarleg varsling til allmenta?</p> <p>Sjå retningslinjene pkt. 2, vedlegget pkt. 2 og vedlegget særleg pkt. 3</p>	<p>Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til allmenta har nokre tilleggskrav utover det som gjeld for <i>intern og ekstern</i> varsling.</p> <p>Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til allmenta er strengare enn ved intern og ekstern varsling. Grunnen til at kravet er strengare, er at slik varsling har mykje større skadepotensial enn intern og ekstern varsling.</p> <p>Du bør derfor alltid prøve å varsle internt i verksemda, til overordna styresmakt eller til tilsyns- eller kontrollstyresmakter før du eventuelt varslar til allmenta.</p> <p>Dersom du vel å varsle til allmenta, må du vurdere desse tre forholda spesielt nøye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er det grunn til å tru at det faktisk ligg føre kritikkverdige forhold? Du bør så langt som råd undersøkje dei faktiske omstenda så grundig som mogleg. • Er intern varsling, varsling til overordna styresmakt eller varsling til offentleg tilsyns- eller kontrollstyresmakt føremålstenleg? • Har allmenta og/eller andre utanfor verksemda ei rettkommen interesse i å få vite om forholda?

2.	Rett til å varsle og korleis
Kven kan varsle? Sjå vedlegget pkt. 4	<p>Rutinen gjeld i utgangspunktet alle som har eit tilsetjingsforhold i verksemda.</p> <p>Personar utan tilknytning til verksemda kan også varsle om kritikkverdige forhold i verksemda, særleg dersom dette er knytt til bruken av midlar på budsjett. For denne gruppa personar gjeld retningslinjene så langt dei passar.</p> <p>Ei verksemd som mottek ei varsling, same frå kven, må ta varslinga på alvor.</p>
Kvifor bør eg varsle? Sjå vedlegget pkt. 1	<p>Du har rett og i somme tilfelle plikt til å varsle slik at leiinga i verksemda får kunnskap om kritikkverdige forhold og dermed høve til å setje i verk nødvendige tiltak.</p>
Kva har eg rett til å varsle om? Sjå vedlegget pkt. 1.2	<p>Som arbeidstakar har du rett til å varsle om kritikkverdige forhold i verksemda.</p>
Korleis kan eg varsle? Sjå vedlegget pkt. 1.5, vedlegget pkt. 2 og vedlegget pkt. 3 Intern varsling Anonym varsling	<p>Det er du som avgjer korleis du vil varsle.</p> <p>Du har alltid rett til å varsle i samsvar med rutinane for varsling i verksemda (<i>intern</i> varsling).</p> <p>Du bør varsle til den nærmaste leiaren din eller til leiarar høgare opp i linja.</p> <p>Du kan også varsle internt til leiinga via tillitsvald, verneombod, kollega, advokat, annan rådgivar eller andre varslingskanalar som er oppretta i tillegg til dei ordinære kanalane.</p> <p>Du kan varsle anonymt, dvs. at mottakaren ikkje kjenner</p>

<p>Ekstern varsling</p> <p>Varsling til allmenta</p>	<p>identiteten din. Men slik varsling vil det vere vanskelegare for verksemda å behandle, ettersom ein ikkje kan følgje opp med fleire spørsmål til varslaren osv.</p> <p>Du har alltid rett til å varsle til overordna styresmakt, tilsyns- og kontrollstyresmakter (<i>ekstern</i> varsling).</p> <p>Du kan òg ha rett til å varsle til allmenta (<i>offentleg</i> varsling).</p>
<p>Kva bør ei varsling ha med?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 1.6</p>	<p>Ei varsling bør ha med</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ fullt namn, men varslaren kan vere anonym ○ tenestestaden til varslaren – kan utelatast ved anonym varsling ○ dato for rapportering ○ tidsrom, eventuelt dato og klokkeslett for observasjonen ○ konkret kva som er observert ○ stad for handlinga ○ vitne ○ eventuell kjennskap til tidlegare saker som har noko å seie for denne
<p>Gjeld det avgrensingar for varslingsretten?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 1.9, vedlegget pkt. 8, vedlegget pkt. 9 og vedlegget pkt. 10</p>	<p>Reglar om teieplikt, ærekrenkingar osv. gjeld i alle tilfelle. Dette kan avgrense varslingsretten.</p>
<p>3.</p>	<p>Plikt til å varsle</p>
<p>Når har eg plikt til å varsle?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 1.8</p>	<p>Du har plikt til straks å varsle arbeidsgivaren, verneombodet og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakarar om</p> <ul style="list-style-type: none"> • feil eller manglar som kan føre til fare for liv eller helse, om du ikkje sjølv kan rette på forholdet • trakassering (mobbing) og diskriminering på

	<p>arbeidsplassen</p> <ul style="list-style-type: none"> • ein arbeidstakar som blir skadd i arbeidet eller får ein sjukdom som du meiner kjem av arbeidet eller forholda på arbeidsstaden • forhold som kan påføre arbeidsgivaren, tilsette eller omgivnadene tap eller skade
<p>Frå kva tidspunkt har eg plikt til å varsle?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 1.8</p>	<p>Du må varsle straks og så snart du er blitt merksam på eller kjend med forhold som kan medføre fare for liv eller helse, dersom du sjølv ikkje kan rette på det, og du må varsle om trakassering og diskriminering på arbeidsplassen.</p> <p>Utover det er det du som avgjer når du ønskjer å varsle om andre kritikkverdige forhold.</p>
<p>Har eg særskild varslingsplikt som verneombod?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 1.8</p>	<p>Verneombodet har særskild varslingsplikt etter arbeidsmiljølova.</p> <p>Bli verneombodet kjent med forhold som kan medføre ulykkes- eller helsefare, skal verneombodet straks melde frå til dei utsette arbeidstakarane på staden og til arbeidsgivaren.</p> <p>Om arbeidsgivaren ikkje gjer noko med dei kritikkverdige forholda innan rimeleg tid, skal verneombodet underrette Arbeidstilsynet eller arbeidsmiljøutvalet.</p>
<p>4.</p>	<p>Handtering av varslingar</p>
<p>Kva for prinsipp gjeld for handtering av varslings saker?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 1.9, vedlegget pkt. 5, vedlegget pkt. 6, vedlegget pkt. 7, vedlegget pkt. 8, vedlegget pkt. 9 og vedlegget pkt. 10</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Alle varslingar skal takast alvorleg. ○ Identiteten til varslaren er ei fortruleg opplysning. ○ Alle varslingar skal takast tak i med ein gong. ○ Anonyme varslingar skal vurderast/behandlast. ○ Anonyme kjelder kan vere like mykje verde som opne kjelder. ○ Val av varslingsmåte skal ikkje ha innverknad på korleis varslinga blir handtert. ○ Varslings saka skal behandlast konfidensielt.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Varslingssystemet skal kunne brukast utan frykt for konsekvensar. ○ Mottakaren av varslinga pliktar å gjere nærmare undersøkingar av påstandane om kritikkverdige forhold snarast mogleg. ○ Varslaren skal få tilbakemelding innan rimeleg tid.
<p>Korleis skal arbeidsgivaren ta omsyn til den det blir varsla om?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 6</p>	<p>Om arbeidsgivaren bestemmer seg for å forfølge saka, skal den/dei det blir varsla om, som hovudregel gjerast kjend med varselet og med kva for opplysningar som er gitt. Dermed får vedkommande høve til å komme med sin versjon av saka.</p> <p>Når saka er ferdig behandla, skal den det er varsla om, straks ha beskjed, same kva utfallet av handlinga er.</p>
<p>Kven handterer varslinga?</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 2, vedlegget pkt. 8, vedlegget pkt. 9 og vedlegget pkt. 10</p>	<p>Arbeidsgivaren må vurdere konkret <i>kven</i> som skal involverast i den vidare handlinga av saka, og <i>kva for</i> tiltak som skal setjast i verk.</p> <p>Dette er avhengig av kva type sak og kven varslinga er retta mot.</p> <p>Talet på personar som blir involverte, bør avgrensast til ei så snever gruppe som mogleg.</p> <p>Varslingssaker skal arkiverast/journalførast og elles behandlast i samsvar med det regelverket som gjeld.</p>
<p>Tilbakemelding til varslaren</p> <p>Sjå vedlegget pkt. 5.2, vedlegget pkt. 8, vedlegget pkt. 9 og vedlegget pkt. 10</p>	<p>Varslaren skal ha ei stadfesting på at varslinga er motteken.</p> <p>Utanom det vil spørsmål om innsyn vere regulerte i bl.a. offentleglova, forvaltningslova og personopplysningslova.</p>

Risiko ved å varsle

[Sjå vedlegget pkt. 7](#)

Gjengjelding eller negative konsekvensar overfor ein arbeidstakar som varslar, er forbode.

Ei openbert feilaktig varsling eller varsling for å skade vil likevel kunne få personalmessige konsekvensar.

Vedlegg

til

**Retningslinjer for utarbeiding av lokale varslingsrutinar i
staten**

1. Å varsle om kritikkverdige forhold

1.1 "Å varsle"

Å varsle er å seie frå om kritikkverdige forhold i verksemda, jf. [arbeidsmiljølova § 3-6](#).

Omgrepa "å varsle" og "varsling" må forståast i vid tyding. Lovføresegnene omfattar så vel intern som ekstern varsling.

Intern varsling tyder i utgangspunktet at arbeidstakaren gir opplysningar eller tek opp spørsmål om kritikkverdige forhold internt i verksemda, overfor for eksempel tillitsvalde, representantar for leiinga eller nærmaste overordna. Intern varsling omfattar også kritiske ytringar som er ein del av den vanlege interne kommunikasjonen i verksemda.

Ekstern varsling tyder at arbeidstakaren tek opp spørsmål eller gir opplysningar eller dokument og anna til media, faglege forum, tilsynsstyresmakter og liknande offentlege organ utanfor verksemda. Dette kjem fram av lovforarbeida, jf. [Ot.prp. nr. 84 \(2005–2006\) punkt 9](#).

Sjølv om omgrepet "varsling" må forståast i vid tyding, er det ei nedre grense for kva som er "varsling" i lova sin forstand. Avgrensinga ligg i at varslinga må dreie seg om "kritikkverdige forhold" som har "en viss allmenn interesse".

1.2 "Kritikkverdige forhold"

Omgrepet "kritikkverdige forhold" etter [arbeidsmiljølova § 2-4](#) famnar relativt vidt. Med kritikkverdige forhold meiner ein ikkje berre kriminelle (dvs. straffesaksjonerte) forhold, men òg mishald av andre lovbestemte påbod eller forbod og brot med dei etiske retningslinjene i verksemda. I tillegg omfattar omgrepet alminnelege etiske standardar som det er brei semje om i samfunnet. Kva som er kritikkverdig, bør vurderast i lys av kor stor allmenn interesse opplysningane har, jf. [Ot.prp. nr. 84 \(2005–2006\) punkt 8.2.3](#) og [punkt 9](#). Frå ulike hald har det vore peikt på at dersom ein arbeidstakar gir uttrykk for misnøye med noko, er dette ikkje omfatta av føresegnene i [arbeidsmiljølova § 2-4](#). Forarbeida seier at forhold som arbeidstakaren meiner er kritikkverdige berre ut frå eiga personlege politiske eller etiske overttyding, vil falle utanfor bruksområdet til føresegna. Vidare står det i forarbeida at

ytringar om spørsmål som gjeld arbeidsplassen, og som etter dette ikkje er rekna som varsling, i alle høve er omfatta av vernet etter [Grunnlova § 100](#).

Kritikk av forhold som ikkje er ulovlege eller uetiske, er det ikkje naturleg å sjå på som varsling. Dette gjeld for eksempel arbeidstakarar som ytrar fagleg usemje med leiinga, eller som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen i verksemda der dei arbeider.

For at det skal vere tale om varsling, må det i tillegg dreie seg om opplysningar som ikkje er allment tilgjengelege,⁴ men som arbeidstakaren har komme til i kraft av tilsetjingsforholdet. Det kan for eksempel dreie seg om

- brot på lover og reglar
- brot på dei etiske retningslinjene i verksemda
- svikt i tryggleiksrutinar
- arbeidsforhold i strid med krava i arbeidsmiljølova, f.eks. mobbing og trakassering, rusmisbruk, dårleg arbeidsmiljø
- uforsvarleg saksbehandling i eit forvaltningsorgan⁵
- korrupsjon eller anna økonomisk misferd
- fare for liv og helse
- brot på andre interne reglar eller retningslinjer

Lista er meint som eksempel. Kvar enkelt situasjon må vurderast konkret. Det er ikkje mogleg å lage ei fullstendig liste over kva det kan varslast om.

Kvar verksemd bør vurdere om det er føremålstenleg i dei interne rutinane å spesifisere kva som i tillegg skal reknast som kritikkverdige forhold. Ein slik spesifisering må likevel ikkje framstillast som ei fullstendig oversikt over kva det kan varslast om.

1.3 Klage i ein forvaltningsrettsleg samanheng

Etter forvaltningslova er ei "klage" eit krav om at ei avgjerd som utgjer eit enkeltvedtak, skal behandlast på nytt av den aktuelle klageinstansen etter

⁴ Opplysningar som er allment tilgjengelege, vil vere opplysningar som kjem fram av offentlege dokument som budsjett, rapportar, revisjonsmerknader og liknande.

⁵ Uforsvarleg saksbehandling vil kunne vere brot på saksbehandlingsreglane i forvaltningslova og brot på ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp, sjå nærmare [forvaltningslova](#) og [NOU:1993:15 s. 15 flg.](#)

[forvaltningslova § 28](#). Ei klage må oppfylle vilkåra i [forvaltningslova §§ 28 til 32](#) for at ein skal ha rett til å få klaga behandla. Det kan elles liggje føre særlege reglar som gir rett til å klage også over andre typar avgjerder, sjå for eksempel [offentleglova § 32](#) og [forvaltningslova § 21](#) andre ledd om rett til å klage over avgjerder i innsynssaker og avslag på krav om partsinnsyn. Det er også fastsett eigne saksbehandlingsreglar for klagesaker på visse særskilde område.

”Klage” i denne samanhengen har såleis ikkje noko å gjere med varsling om kritikkverdige forhold. Klage i ein forvaltningsrettsleg samanheng fell derfor utanfor varslingsreglane etter arbeidsmiljølova.

1.4 Er det elles forskjell på ”å varsle” og ”å klage” på forhold i verksemda?

”Klage” kan som kjent òg brukast i den tydinga at ein gir uttrykk for misnøye med noko. I ein slik samanheng kan det tenkjast at ”klage” blir brukt om forhold som er omfatta av omgrepet ”varsling” i arbeidsmiljølovas forstand. Vi vil gå ut frå at ordet ”klage” i denne samanhengen bør brukast om forhold ein er misnøgd med eller kritisk til, men som ikkje kan reknast som kritikkverdige. Det kan for eksempel dreie seg om reint fagleg misnøye, misnøye med budsjett eller misnøye med teknisk utstyr. Dette er likevel eit spørsmål der det vil vere ulike oppfatningar, og det er ikkje føremålstenleg å ha ei eintydig lovmessig regulering av omgrepet ”klage”. Det viktigaste er at det må gå tydeleg fram kva som er meint med ”klage” og ”varsel” dersom desse omgrepa blir brukte.

1.5 Korleis skal varsling skje?

Arbeidsgivaren kan ikkje påleggje arbeidstakarar å varsle på ein viss måte. Verksemda bør i dei interne rutinane sine leggje til rette for at varsling kan skje på fleire alternative måtar: ved brev, e-post, telefon eller direkte munnleg kontakt, eventuelt til ei særskild varslingsseining. Arbeidsgivaren bør i rutinane sine oppfordre arbeidstakarar til å varsle slik at leiinga i verksemda får kunnskap om dei kritikkverdige forholda og dermed høve til å setje i verk nødvendige tiltak.

1.6 Kva bør ei varsling innehalde?

Det kan ikkje setjast formelle krav til innhaldet i ei varsling. Det gjeld anten varslinga blir gitt munnleg eller skriftleg, ope eller anonymt. Kravet til at varslinga skal vere forsvarleg, gjeld same korleis det blir varsla, sjå [punkt 3](#).

Arbeidsgivarens evne til å følgje opp varslinga og setje ein stoppar for det kritikkverdige forholdet heng likevel saman med kor utfyllande varslinga er. Utfyllande informasjon om det kritikkverdige forholdet, slik som tid, stad, kva som blei gjort, kven som var til stades, og kven varslaren reknar som ansvarleg, vil kunne medverke til at arbeidsgivaren raskare kan reagere og dermed få slutt på det kritikkverdige forholdet.

Dersom varslinga ikkje er tilstrekkeleg utfyllande, vil det kunne ta lang tid å behandle saka. I verste fall vil verksemda ikkje få gjort noko med det som kan vere eit kritikkverdig forhold. Desse punkta bør vere med i ei varsling:

- Fullt namn på varslaren (kan vere anonym)
- Tenestestaden til varslaren (kan vere anonym)
- Dato for rapporteringa
- Tidsrom, eventuelt dato og klokkeslett, for observasjonen
- Konkret kva som er observert
- Stad for handlinga eller unnlatinga
- Andre vitne
- Eventuelle opplysningar om at det tidlegare er varsla om same eller tilsvarande forhold

1.7 Anonym varsling

Anonym varsling vil seie varsling utan at identiteten til varslaren er kjend for den som mottok varslinga. Arbeidsmiljølova regulerer ikkje anonym varsling, men set heller ikkje noko forbod mot at varslaren skjuler identiteten sin for den som mottok varslinga. Anonym varsling bør berre nyttast unntaksvis, ettersom det vil vere vanskeleg for verksemda å følgje opp varslinga på ein tilfredsstillande måte. Anonym varsling kan òg medverke til ei uheldig belastning for arbeidsmiljøet. Dei som er feilaktig skulda, kan få ein grunnlaus mistanke hengande ved seg. På den andre sida kan anonym varsling gjere det lettare å ta opp kritikkverdige forhold dersom ein tilsett ikkje føler seg trygg i ein varslingssituasjon.

Arbeidsgivaren kan ikkje halde seg passiv til ei anonym varsling om kritikkverdige forhold i verksemda. Varslingsrutinane skal derfor ha reglar om behandling av anonyme varslingar. Det må stillast strengare krav til faktaopplysningar ved anonyme varslingar enn ved anna varsling, fordi ein her ikkje har høve til å be om ytterlegare opplysningar frå varslaren. Dersom varslinga ikkje gir tilstrekkelege opplysningar, kan konsekvensen vere ei meir

komplisert saksbehandling og oppfølging, lang saksbehandlingstid og at varslinga ikkje lèt seg undersøkje eller følgje opp. Det kan føre til at eit mogleg alvorleg kritikkverdig forhold ikkje blir retta opp. Reine anonyme varslingar skal så langt det er mogleg, handterast på same måte som varslingar der varslaren er kjend, sjå [punkt 8](#) og [punkt 9](#).

Dersom det er mogleg, bør arbeidsgivaren opprette eit elektronisk postmottak for anonyme varslingar, slik at arbeidsgivaren kan kommunisere med varslaren utan at vedkommande må opplyse om identiteten sin til verksemda.

1.8 Varslingsplikt og rapporteringsplikt

I somme tilfelle vil arbeidstakaren ikkje berre ha *rett*, men også *plikt* til å varsle. Det vil alltid vere rettmessig å varsle i samsvar med ei varslingsplikt i lov, instruks eller reglement. Eit eksempel på varslingsplikt i medhald av lov er [arbeidsmiljølova § 2-3 d](#)) om trakassering på arbeidsplassen. Brot på varslings*plikt* må reknast som tenesteforsømming som kan føre til tenestemannsrettslege reaksjonar, jf. [tenestemannslova § 14](#).

Rapporteringsplikt byggjer på lov, instruks eller reglement, for eksempel [helsepersonellova § 17](#). Denne føresegna pålegg helsepersonell av eige tiltak å gi tilsynsstyresmaktene informasjon om forhold som kan medføre fare for tryggleiken til pasientar. Slik rapportering er òg omfatta av varslingsreglane i arbeidsmiljølova.

Ei særlov som pålegg rapporteringsplikt, kan ha eigne reglar om framgangsmåten ved rapportering, og reglar som avgrensar kva det kan rapporterast om. Desse vil gå føre dei generelle reglane i arbeidsmiljølova. Det vil derfor i særleg grad vere reglane om vern mot gjengjelding som er aktuelle ved lovpålagd rapporteringsplikt. Ein arbeidstakar som rapporterer i tråd med ei pålagd plikt, vil alltid opptre lojalt overfor arbeidsgivaren sin. Arbeidstakaren har rett og plikt til å rapportere og skal derfor ikkje utsetjast for noka form for gjengjelding frå arbeidsgivaren. Verksemda må i varslingsrutinane sine identifisere eventuelle lovføresegner, reglement eller instruks som pålegg tilsette rapporteringsplikt.

Plikt til å rapportere om visse forhold må brukast i tråd med formålet og ikkje for eksempel som ledd i ein personalkonflikt eller annan konflikt mellom tilsette i ei verksemd.

Verneombod har ei særskild varslingsplikt etter [arbeidsmiljølova § 6-2 tredje ledd](#). Blir eit verneombod kjend med forhold som kan medføre ulykkes- eller helsefare, skal vedkommande straks melde frå til arbeidstakarane på staden og til arbeidsgivaren. Er det ikkje innan rimeleg tid teke omsyn til meldinga, skal verneombodet underrette Arbeidstilsynet eller arbeidsmiljøutvalet.

Det går òg fram av "[Etiske retningslinjer for statstjenestemenn](#)" [punkt 2.2](#) at statstilsette pliktar å melde frå til arbeidsgivaren om forhold arbeidstakaren blir kjend med som kan påføre arbeidsgivaren, tilsette eller omgivnadene tap eller skade, slik at det kan setjast i verk tiltak med sikte på å unngå eller avgrense tapet eller skaden.

1.9 Teieplikta som eit hinder for varsling

Den retten som offentleg tilsette har til å varsle etter ytringsfridomsreglane og arbeidsmiljølova, kan vere avgrensa av teieplikt. Forholdet mellom teieplikt og forsvarleg varsling er ikkje avklart, verken i arbeidsmiljølova eller i forvaltningslova. Reglar om teieplikt og reglar om varsling har samanheng med retten til å ytre seg. Utgangspunktet er at reglane om teieplikt i dei fleste tilfella avgrensar retten til å varsle. Det må derfor i kvart enkelt konkrete tilfelle vurderast om dei aktuelle lovføresegnene om teieplikt gir rom for ei innskrenkande tolking, slik at desse ikkje avgrensar varslingsretten, jf. [Ot.prp. nr. 84 \(2005–2006\) punkt 8.2.3](#).

Den mest praktiske avgrensinga er truleg teieplikt som gjeld opplysningar om personlege forhold og forretningsløyndommar, jf. [forvaltningslova § 13](#). Justis- og beredskapsdepartementets "[Rettleiar til offentleglova](#)" punkt 6 gir nærmare informasjon om omfanget av teieplikta. Teieplikt kan òg følgje av særlovgiving, som for eksempel føresegner i [tryggleikslova](#).

Teieplikta etter [forvaltningslova § 13](#) er ikkje til hinder for at tilsette varslar internt. Ein arbeidstakar kan ikkje formidle teiepliktige opplysningar ved ekstern varsling med mindre varslinga skjer til overordna styresmakt i linja. Forvaltningsorganet arbeidstakaren er tilsett i, kan i visse tilfelle formidle teiepliktige opplysningar, sjå [forvaltningslova § 13 b nr. 5 og 6](#).

Sjå òg [punkt 8.8](#) og [punkt 8.9](#).

2. Kven kan ein varsle til?

2.1 Rutinar for varsling

Verksemda må ha klare rutinar for kven som kan ta imot ei varsling. Tilsette må ikkje vere i tvil om kvar eller til kven dei kan vende seg med varslinga. Dette må vere tydeleg og klart kommunisert ut til alle tilsette. Det kan varslast internt eller eksternt. Lova set likevel strengare krav til *forsvarleg_varslingsmåte* ved ekstern varsling enn ved intern varsling, sidan skadepotensialet for verksemda i desse sakene kan vere stort. Sjå meir om dette i [punkt 3](#).

2.2 Intern varsling

Utgangspunktet bør vere at ein varslar i linja i verksemda, det vil seie til nærmaste overordna eller til den personen eller eininga som har mynde til å gjere noko med problemet. Omgrepet "*verksemd*" i statsforvaltninga er definert i [Hovudavtalen i staten § 40](#) og i tilpassingsavtalen til Hovudavtalen som kvar verksemd har.

Dersom det er uføremålstenleg å gå til nærmaste overordna, kan den tilsette gå vidare i linja. Ein kan òg varsle indirekte til leiaren via verneombod, arbeidsmiljøutval eller tillitsvald, eller til ei eiga eining i verksemda som tek imot varsling om kritikkverdige forhold. Dette blir òg rekna som intern varsling.

Varsling om kritikkverdige forhold som gjeld ein departementsråd, statssekretær eller politisk rådgivar, skal rettast til den aktuelle statsråden. Statsråden kan søkje råd og hjelp hos Statsministerens kontor (SMK) i slike saker dersom varselet ikkje kan behandlast forsvarleg internt i statsråden sitt eige departement. Ein departementsråd som blir kjend med at statsråden gjer lovstridige handlingar, skal varsle SMK om dette.

Det kan vere lettare for ein varslar å vende seg til eit særskilt varslingsmottak enn til personar i verksemda. Enkelte varslarar kan kjenne seg tryggare på at eit særskilt mottak lettare kan halde identiteten til vedkommande fortruleg. Dette gjeld særleg ved varsling om den øvste leiinga i verksemda. For å sikre dette behovet kan likearta og/eller landsomfattande verksemder vurdere å opprette eit felles varslingsmottak. Verksemda kan alternativt etablere eit varslingsmottak utanfor verksemda som har denne funksjonen, for eksempel eit advokatkontor eller ei eining som fleire verksemder går saman om. Eventuelt kan ei slik eining opprettast for å handtere anonyme varslingar.

Varsling til eit slikt særskilt oppretta varslingsmottak blir rekna som intern varsling.

2.3 Ekstern varsling

2.3.1 Varsling til adressatar utanfor verksemda

Ekstern varsling er all varsling til adressatar utanfor verksemda/driftseininga, for eksempel overordna styresmakt, tilsynsorgan eller liknande.

2.3.2 Varsling til allmenta

Varsling til allmenta er all varsling til aviser, radio, TV, blogging, sosiale medium eller liknande, og det er å rekne som ekstern varsling.

3 Kravet om forsvarleg framgangsmåte

3.1 Utgangspunkt

Lova krev at varslinga skal skje på ein *forsvarleg måte*. Dette kravet må ikkje tolkast strengt. Kravet til forsvarleg framgangsmåte vil særleg vere avhengig av kven ein tilsett varslar til. Arbeidsmiljølova tek ikkje stilling til kven ein tilsett skal varsle til, men seier at den som varslar i tråd med interne rutinar, alltid vil ha varsla på ein forsvarleg måte. Vidare vil ein tilsett alltid ha rett til å varsle til tilsynsstyresmakter eller andre offentlege organ.⁶

Same kven ein tilsett varslar til, er det viktig at arbeidstakaren på varslingstidspunktet var i aktsam god tru om at det faktisk låg føre kritikkverdige forhold. Dersom arbeidstakaren har gjort det han eller ho rimeleg kan forventast å gjere for å bringe riktige fakta på bordet, er det tilstrekkeleg, sjølv om informasjonen i ettertid viser seg ikkje å vere korrekt. Krava til aktsemd vil variere med kva karakter opplysningane har, kva stilling arbeidstakaren har, og kva situasjon opplysningane er gitt i.

Ein arbeidstakar som varslar i tråd med interne rutinar, skal opptre på ein ryddig og ordentleg måte. Dette inneber blant anna at det ikkje skal varslast på ein måte som er trakasserande, unødige sårande eller belastande for enkeltpersonar eller arbeidsmiljøet, og at ein ikkje mot betre vitande skal fremme grunnlause påstandar.

Ein skal også vurdere det fare- eller skadepotensialet saka ville hatt om arbeidstakaren *ikkje* hadde varsla, basert på det faktum vedkommande la til grunn på varslingstidspunktet. Arbeidsgivaren har provføringsplikta for at det er varsla på ein uforsvarleg måte. For å kalle ei varsling uforsvarleg er det eit minstekrav at varslinga har skadd eller medført ein ikkje ubetydeleg risiko for skade på interessene til verksemda.

Arbeidsgivaren kan ikkje avgrense arbeidstakarens rett til å varsle. Kva som er ein forsvarleg framgangsmåte, er avhengig av ei konkret og skjønnsmessig heilskapsvurdering.

⁶ [Sjå også Ot.prp. nr. 84 \(2005–2006\), kapittel 9 merknader til lovtekst til § 2-4, andre ledd, første punktum, 11. avsnitt.](#)

Konkrete moment ved vurderinga av kva som er forsvarleg, vil vere

- om arbeidstakaren var i aktsam god tru om at opplysningane var riktige
- kven blei det varsla til
- kva skadepotensial varslinga har
- kva allmenn interesse opplysningane har

3.2 Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved intern varsling

Dersom arbeidstakaren har sakleg grunnlag for kritikken og også tek omsyn til interessene til arbeidsgivaren og verksemda, vil intern varsling alltid vere forsvarleg. Varslinga er uforsvarleg dersom arbeidstakaren varslar på ein måte som er trakasserande eller unødig belastande for arbeidsmiljøet, når varslinga i staden kunne skjedd på ein ikkje-belastande måte. Varslinga er også uforsvarleg dersom arbeidstakaren mot betre vitande fremmar grunnlause påstandar retta mot kollegaer eller gjentek påstandar etter at det er rydda opp i forholda.

Ein arbeidstakar som går tenestevegen eller seier frå til andre i verksemda som har ansvar eller høve til å påverke saka, opptrer i samsvar med lova. Ein arbeidstakar har også alltid rett til å varsle i samsvar med plikter som følgjer av lov, forskrift, avtale, instruks og liknande, sjå [punkt 1.8](#).

3.3 Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved ekstern varsling

I visse situasjonar kan intern varsling vere uføremålstenleg. Arbeidstakaren kan då ha behov for å varsle eksternt. Ekstern varsling i denne samanhengen vil vere all varsling til adressat utanfor verksemda/driftseininga, som eit overordna organ, eit tilsynsorgan eller allmenta. Ei særskilt oppretta varslingseining må i denne samanhengen reknast som ein del av verksemda, med andre ord *intern* etter [arbeidsmiljølova § 2-4](#), sjølv om denne eininga ligg fysisk utanfor verksemda/driftseininga, for eksempel eit advokatkontor.

3.3.1 Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til overordna styresmakt

Varsling til ei overordna styresmakt, som eit direktorat eller departement, må reknast som ekstern varsling. Her gjeld likevel dei same krava til forsvarleg framgangsmåte som ved intern varsling. Varsling til ei overordna styresmakt er ikkje omtalt som eit alternativ i lova og forarbeida. At det er høve til slik varsling, må omtalast i dei interne rutinane. Dei interne rutinane skal slå fast

kva som er rekna som overordna organ. Varslaren bør, så langt det er mogleg, varsle til den overordna verksemda som har makt til å gjere noko med dei kritikkverdige forholda.

3.3.2 Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til tilsyns- eller kontrollstyresmakter

Sjølv om utgangspunktet i rutinane er intern varsling, vil dei tilsette alltid ha rett til å varsle til tilsyns- eller kontrollstyresmakter, for eksempel politiet, Mattilsynet, Datatilsynet, Arbeidstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombodet, Sivilombodsmannen, Riksrevisjonen eller liknande instansar. For slik varsling gjeld dei same krava til forsvarleg framgangsmåte som ved intern varsling.

3.3.3 Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til allmenta

Risikoen for å påføre verksemda og/eller tilsette skade er vanlegvis mykje større ved varsling til allmenta. Kravet om forsvarleg framgangsmåte ved varsling til allmenta er derfor strengare enn ved intern varsling. Ein arbeidstakar som varslar i media, via bloggar, til sosiale medium eller på andre måtar gjer opplysningane tilgjengeleg for offentlegheita, bør i utgangspunktet først ha prøvd å varsle internt i verksemda, til overordna styresmakt eller til tilsyns- eller kontrollstyresmakter. Rutinane i verksemda bør omtale den særlege aktsemda som er nødvendig når ein tilsett vurderer å varsle til allmenta.

Den tilsette bør i forkant vurdere desse tre forholda *spesielt nøye* ved varsling til allmenta:⁷

- Er det grunn til å tru at det faktisk ligg føre kritikkverdige forhold? Varslaren bør undersøkje dei faktiske omstenda så grundig det lèt seg gjere.
- Er intern varsling, varsling til overordna styresmakt eller varsling til offentlege tilsyns- eller kontrollorgan mogleg eller føremålstenleg?
- Har allmenta eller andre utanfor verksemda rettkomen interesse i å få vite om forholda?

⁷ Sjø nærmare om dette i [Ot.prp. nr. 84 \(2005–2006\) punkt 9 merknader til § 2-4 andre ledd første punktum \(forsvarleg framgangsmåte\)](#).

4 Kven kan varsle?

Alle som er tilsette i staten, har rett til å varsle. Reglane om varsling i arbeidsmiljølova gjeld i arbeidsforhold. Det vil likevel ikkje vere avgjerande om det er ein tilsett eller ein annan som varslar, fordi det er viktig med openheit omkring alle kritikkverdige forhold. Dette gjeld særleg dersom varslinga avdekkjer alvorlege kritikkverdige forhold som skader verksemda, tilsette eller samfunnet.

Personar som ikkje er tilsette i verksemda, for eksempel handverkarar, salsrepresentantar, innleigde konsulentar og andre, vil som regel ha avgrensa kjennskap til verksemda, dei ulike rutinane der og dei tilsette. På den andre sida vil personar som ikkje har eit ordinært tilsetjingsforhold, i visse tilfelle kunne oppdage kritikkverdige forhold lettare enn tilsette i verksemda. Om dei varslar, må det takast alvorleg. Dei interne rutinane bør derfor omtale korleis verksemda og dei tilsette skal handtere varsling frå andre enn dei som er tilsette der. Varslingsrutinane i verksemda bør i slike tilfelle brukast så langt dei passar.

5 Omsynet til varslaren

5.1 Informasjon om identiteten til varslaren

Identiteten til varslaren skal ikkje gjerast kjend for fleire enn det som absolutt er nødvendig for den vidare saksbehandlinga av varslinga. Rutinane skal seie klart frå om kven som kan få kjennskap til identiteten til varslaren, som eit ledd i saksbehandlinga. Ingen andre enn dei som trengst for å få klarlagt dei kritikkverdige forholda, skal involverast. Dersom varslaren ønskjer fortrulegheit om identiteten sin, må saksbehandlinga leggjast opp slik at dette kan sikrast. Det gjeld særleg i spørsmålet om kven som skal delta i behandlinga av saka. Alle som blir involverte i saka, skal derfor behandle opplysningane om identiteten til varslaren som fortrulege. Sjå også [punkt 8.5](#).

Rutinane skal også opplyse om at det kan bli nødvendig å gjere identiteten til varslaren kjend for dei personane som vil ta del i dei nærmare undersøkingane av saka, og at verksemda pliktar å gjere varslarens identitet kjend for den det blir varsla om, og når dette eventuelt skal skje.

Arbeidsgivaren må involvere færrast mogleg i saka, av omsyn til både varslaren og den det blir varsla om. Identiteten til varslaren skal i utgangspunktet ikkje gjerast kjend for den det er varsla om. Dersom den det er varsla om, ber om innsyn i saka etter reglane i forvaltningslova, må verksemda ta stilling til om vedkommande har krav på å få vite identiteten til varslaren. Dersom varslaren ikkje ville ha varsla utan å få vere anonym overfor den varslinga gjeld, kan verksemda eventuelt vurdere å halde identiteten til varslaren unna partsinnsyn, jf. [forvaltningslova § 19 andre ledd bokstav b](#)). Dette kan for eksempel gjelde der varslaren har ei grunnleggjande frykt for alvorlege represalier frå den det blir varsla om.

5.2 Informasjon til varslaren om utfallet av saka

Det er naturleg at den som varslar, ønskjer å få vite korleis varslinga blir behandla. Utover informasjon om saksgang og rutinar er det viktig at varslaren ikkje blir involvert meir i saka enn nødvendig. Dersom varslinga fører til eit enkeltvedtak etter forvaltningslova, er varslaren normalt part i saka. Varslaren bør få informasjon om kven som kjenner identiteten hans/hennar, og på kva nivå saka blir behandla, men har ikkje krav på nærmare innsyn i saksbehandlinga eller kva for vurderingar som blir gjorde i saka.

Den som har varsla, skal få vite om utfallet av varslinga. Dersom det vil ta lang tid å behandle saka, bør det setjast ein rimeleg frist for å melde frå til varslaren om at saka blir følgd opp. Det er viktig at varslaren får tilstrekkeleg tilbakemelding, også der det viser seg ikkje å liggje føre noko kritikkverdig forhold, slik at saka ikkje treng vidare oppfølging. Dersom det ikkje er funne kritikkverdige forhold, men den det er varsla om er gjord kjend med varslinga, bør arbeidsgivaren gi tilbakemelding til begge om at det ikkje er gjort slike funn. Tilbakemeldinga bør skje på ein slik måte at den det er varsla om, kan oppleve å vere fri for mistanke.

Dreier saka seg om forhold som arbeidsgivaren har teieplikt om, må arbeidsgivaren likevel gi varslaren informasjon, utan å bryte teieplikta. Sjå meir om teieplikt i [punkt 8](#) og [punkt 9](#).⁸

⁸ Sjå også rettleiaren [Informasjonsplikt og innsynsrett etter personopplysningsloven](#).

6 Omsynet til den det blir varsla om

Den det er blitt varsla om, vil naturleg nok ha behov for å forsvare seg mot påstandar om at vedkommande har medverka til eller er årsak til at det finst eller har vore kritikkverdige forhold i verksemda. Lovgivaren har likevel meint at det viktigaste er å få slutt på kritikkverdige forhold. Derfor er det lagt større vekt på å leggje til rette for at det skal kunne varslast om kritikkverdige forhold, enn vernet til den det blir varsla om.

6.1 Kontradiksjon

Den det er varsla om, må få høve til å gjere greie for sitt syn på situasjonen og dei faktiske omstenda og få innsyn i dokumenta. Dette følgjer av kontradiksjonsprinsippet. Den som mottek varslinga, må vurdere når det er riktig å gi informasjon om innhaldet i varslinga til den det er varsla om. Dersom nærmare undersøkingar viser at det ikkje ligg føre noko kritikkverdig forhold, og varslaren har handla i god tru, men teke feil av dei faktiske forholda i saka, er det eit spørsmål om det er riktig å informere den/dei det er varsla om. Viktige vurderingskriterium her vil vere omsyn til varslaren, den/dei det er varsla om, og arbeidsmiljøet.

Dersom arbeidsgivaren vel å gå vidare med saka etter å ha undersøkt henne, skal den det er varsla om, i utgangspunktet gjerast kjend med varslinga og kva for opplysningar som er gitt. Då får vedkommande høve til å komme med sin versjon av saka.

I saker der det av omsyn til den vidare etterforskinga er viktig at den varslinga gjeld, ikkje blir gjord kjend med varslinga, skal dette ikkje gjerast. Dette omsynet kan endre seg undervegs i etterforskinga, og den varslinga gjeld, vil derfor kunne gjerast kjend med varslinga på eit seinare tidspunkt.

6.2 Tilbakemelding til den det er varsla om

Dersom undersøkinga viser at det ikkje ligg føre kritikkverdige forhold, er det viktig at dei involverte får tilbakemelding om at saka er ute av verda. Dersom det ikkje er funne kritikkverdige forhold, og den varslinga gjeld også er gjort kjend med varslinga, må arbeidsgivaren gi tilbakemelding til både varslaren og den det er varsla om. Tilbakemeldinga skal komme så raskt som råd, og bør skje på ein slik måte at den det er varsla om, kan oppleve å vere fri for mistanke.

Dersom den det blir varsla om, ikkje har vore involvert i saka, og det ikkje har komme fram noko kritikkverdig forhold, vil det i utgangspunktet ikkje vere naturleg å gi tilbakemelding til vedkommande, jf. førre punkt.

7 Vern mot gjengjelding

7.1 Kva inneber vernet?

[Arbeidsmiljølova § 2-5](#) set forbod mot gjengjelding mot ein arbeidstakar som har varsla i samsvar med [§ 2-4](#) i lova. Arbeidsgivaren kan derfor ikkje gjengjelde ei forsvarleg varsling med oppseiing, suspensjon eller avskjed. Å støyte ut varslaren, å ta frå eller endre arbeidsoppgåvene hans/hennar eller andre reaksjonar som har karakter av straff eller sanksjon, vil heller ikkje vere lovlege. Saklege motargument og motprov blir ikkje rekna som gjengjelding. Arbeidsgivaren har provføringsplikt dersom han/ho meiner at ein tilsett har varsla i strid med reglane i [§ 2-4](#). Ein tilsett er verna mot reaksjonar og sanksjonar frå arbeidsgivaren for ytringane sine også utanfor dei reine varslingssituasjonane.

7.2 Delt provføringsplikt

Ved spørsmål om det har skjedd ulovleg gjengjelding overfor ein varslar, gjeld såkalla delt provføringsplikt. Delt provføringsplikt inneber at arbeidstakaren først må leggje fram opplysningar som gir grunn til å tru at det har skjedd ulovleg gjengjelding i strid med [§ 2-5](#). Etter forarbeida skal det ikkje stillast for strenge krav til opplysningane om ulovleg gjengjelding som arbeidstakaren legg fram. Det må for eksempel vere nok at arbeidstakaren kan vise til at ytringa er sett fram, og at handlinga han/ho meiner er ei gjengjelding, kom tett på varslinga i tid. Deretter må arbeidsgivaren prove at det ikkje er tale om gjengjelding i strid med lova. Arbeidsgivaren må altså underbygge at handlinga er grunngitt i andre forhold, dvs. at det er sannsynsovervekt for ei anna årsak til handlinga enn at arbeidstakaren har varsla. Det vil her vere avgjerande om arbeidsgivaren kan dokumentere at handlingane som er karakteriserte som gjengjelding, byggjer på eit sakleg grunnlag eller ikkje.

7.3 Oppreising

Ulovleg gjengjelding mot ein varslar gir varslaren rett til oppreising frå arbeidsgivaren, uavhengig av om arbeidsgivaren kan klandrast (objektivt ansvar). Oppreising er ein økonomisk kompensasjon for den krenkinga gjengjeldinga var, og skal fastsetjast etter ei konkret vurdering av kva som er rimeleg ut frå forholdet mellom partane og omstenda elles. Dersom arbeidstakaren også har lidd økonomisk tap på grunn av gjengjeldinga, kan han/ho krevje dette erstatta av arbeidsgivaren etter vanlege

erstatningsrettslege regler. Praksis knytt til [arbeidsmiljølova § 15-12](#) om erstatning for usakleg oppseiing vil kunne gi rettleiing.

7.4 Vern ved "framtidig varsling"

Arbeidsgivaren kan ikkje setje i verk noka form for gjengjelding overfor ein arbeidstakar som samlar inn opplysningar eller skaffar seg materiale til bruk ved ei eventuell framtidig varsling, for eksempel ved kopiering av dokument. Arbeidstakaren må likevel nytte lovlege arbeidsmetodar i dei førebuande tiltaka sine. Interne rutinar bør understreke at slik lovleg innsamling av opplysningar og/eller materiale må reknast som ein del av varslingsretten. Den framtidige varslaren vil ikkje lovleg kunne skaffe seg tilgang til dokument som vedkommande av tryggingssomsyn ikkje er autorisert for, og vil heller ikkje kunne ta med seg graderte dokument ut av verksemda. Eventuell teiepliktig eller gradert informasjon må handterast i tråd med regelverket som teieplikta eller graderinga byggjer på, sjå [punkt 10](#).

7.5 Berre forsvarleg varsling gir vern

Dersom framgangsmåten ved varsling ikkje er forsvarleg, er den tilsette ikkje verna av forbodet mot gjengjelding. Arbeidsgivarens reaksjon må likevel stå i eit rimeleg forhold til brotet på kravet om forsvarleg framgangsmåte, og må i alle høve fylle dei alminnelege saklegskapskrava ved tenestelege reaksjonar.

Forbodet mot gjengjelding vernar ikkje ein tilsett mot tenestelege reaksjonar av andre grunnar enn varsling. Ei oppseiing av ein tilsett som tidlegare har varsla, vil likevel kunne utløyse ein påstand om at oppseiinga er ei gjengjelding frå arbeidsgivaren. I så fall må arbeidsgivaren sannsynleggjere at oppseiinga ikkje er ei gjengjelding. Det krevst derfor grundig dokumentasjon for at den tenestelege reaksjonen byggjer på eit sakleg grunnlag.

7.6 Forholdet til anna lovgiving

I visse tilfelle kan andre lover overlappa forbodet mot gjengjelding i arbeidsmiljølova. Dette gjeld for eksempel [likestillingslova § 9](#) og [diskrimineringslova om etnisitet § 10](#), som begge set forbod mot gjengjelding overfor den som klagar på diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion eller livssyn. Desse reglane gjeld også utanfor arbeidsforhold.

[Diskrimineringslova om seksuell orientering § 9](#) set forbod mot gjengjelding overfor nokon som har fremma klage om brot på lova, eller som har gitt uttrykk

for at klage kan bli fremma. Endeleg har [diskriminerings- og tilgjengelegheitslova § 9](#) eit tilsvarande forbod mot gjengjelding.

8 Behandlinga av intern varsling i verksemda

Statlege arbeidsgivarar må ta utgangspunkt i at varslinga gjeld reelle forhold, og at verksemda ønskjer å gjere sitt for at dei kritikkverdige forholda tek slutt. På denne bakgrunnen må varslaren takast alvorleg og få høve til å leggje fram sitt syn for den instansen som kan gjere noko med forholda. Alle tilsette må gjerast kjende med dei interne varslingsrutinane, kven som kan ta imot varslingar, og kven som kan behandle dei. Rutinane må vere lett tilgjengelege, utforma på ein grei og forståeleg måte og blant anna gjere greie for kva vern som gjeld, både for varslaren og den eller dei det blir varsla om.

8.1 Kven handterer varslinga hos arbeidsgivaren

Det må gå fram av rutinane i verksemda kven som kan handtere eventuelle varslingssaker. Det er viktig å gjere dette kjent, slik at dei som eventuelt mottek ei varsling, veit kvar dei kan gå vidare med saka.

Av omsyn til dei involverte skal færrast mogleg personar ha noko å gjere med og involverast i varslingssaka.

8.2 Tenestemenn som er inhabile ved behandling av varslingssaker

8.2.1 Generelt om habilitetsreglane etter forvaltningslova

Forvaltningslova gjeld for dei fleste statlege forvaltningsorgan, og kapittel II i lova, som handlar om habilitet, gjeld òg for varslingssaker. Etter [§ 6 første ledd](#) er ein tenestemann inhabil til å ta avgjerd eller leggje til rette grunnlaget for avgjerd i ei forvaltningssak dersom han eller ho sjølv er part i saka, eller dersom han eller ho er knytt til ein part på ein måte som er nemnt i bokstav b til e (omfattar bl.a. ekteskap, forloving, svogerskap, foreldre- og syskenskap, fullmektigforhold og leiande stilling i selskap, foreining osv.). Etter [§ 6 andre ledd](#) er tenestemannen også inhabil dersom «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Føresegna gir tilvising på ei konkret vurdering i kvar enkelt sak av om tenestemannen har slik tilknytning til saka eller partane i saka at det er eigna til å svekkje tilliten til ei upartisk handtering. Ved vurderinga skal det blant anna leggjast vekt på om avgjerda i saka kan medføre «særlig fordel, tap eller ulempe» for tenestemannen. I omgrepet «egnet til å svekke tilliten» ligg det at det må leggjast vekt på korleis forholda verkar utanfrå. Ein tenestemann vil dermed kunne vere inhabil sjølv om han eller ho reint faktisk ville handtert saka på ein upartisk måte.

8.2.2 Når kan tenestemenn vere inhabile til å delta i behandlinga av ei varslings sak?

Det er ikkje mogleg å seie uttømmende når ein tenestemann vil vere inhabil til å delta i behandlinga av ei varslings sak. Men inhabilitet vil lett kunne oppstå i situasjonar der varslinga handlar om at vedkommande tenestemann personleg har gjort seg skuldig i lovbrøt eller klare brøt på instruksar eller interne retningslinjer, eller at vedkommande på anna vis har oppført seg på ein måte som kan medføre eit personleg omdømmetap i eller utanfor organet.

Det kan òg oppstå inhabilitet dersom vurderinga av fakta i saka det er varsla om, føreset ei vurdering av truverdet til denne tenestemannen opp mot varslaren eller andre sitt.

8.2.3 Dersom ein tenestemann er inhabil til å behandle ei varslings sak

Dersom ein tenestemann er inhabil til å behandle ei varslings sak, vil det òg kunne innebere inhabilitet for ein som er gift eller i nær slekt med tenestemannen, eller som tenestemannen har eit nært personleg eller skarpt motsetningsfylt forhold til. Også ei personleg tilknytning til varslaren kan medføre inhabilitet. Eit normalt godt eller litt spent kollegaforhold vil derimot i utgangspunktet ikkje vere tilstrekkeleg inhabilitetsgrunn.

Dersom ein tenestemann er inhabil, følgjer det av [forvaltningslova § 6 tredje ledd](#) at også alle direkte underordna tenestemenn i organet er inhabile til å ta avgjerd i saka. Slik «avleidd inhabilitet» er derimot ikkje til hinder for at direkte underordna tenestemenn deltek i saksførebuinga. Dersom den (direkte) inhabile tenestemannen ikkje har sideordna eller overordna kollegaer som kan ta avgjerd i saka, må avgjerda overlatast til ein «setteperson», altså ein person som ikkje er tilsett i organet, eller til eit overordna forvaltningsorgan. Dersom den inhabile tenestemannen berre skulle delteke i saksførebuinga, er ei mogleg løysing å overlate denne delen av saksførebuinga til ein annan tenestemann, for eksempel ein sideordna tenestemann. Alternativt kan desse oppgåvene tilleggast ein over- eller underordna tenestemann i den allereie eksisterande saksbehandlingsskjeda (så langt ikkje andre reglar er til hinder for dette).

Etter [forvaltningslova § 6 fjerde ledd](#) får inhabilitetsreglane «ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private

interesser tilsier at han viker sete». Denne føresegna er ein snever unntaksregel.

[Forvaltningslova § 7](#) opnar for at ein inhabil tenestemann kan delta i behandlinga av ei førebels avgjerd i ei sak «dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning». Også dette er ein snever unntaksregel som forholdsvis sjeldan vil bli brukt.

8.3 Forsvarleg behandling av ei varsling

Forvaltningslova gjeld all forvaltningsverksemd, jf. [forvaltningslova § 1](#), også saksbehandling ved intern varsling og varslingar som kjem til verksemda som overordna organ, for eksempel eit departement. Den som handterer saka, pliktar å undersøkje påstandar om kritikkverdige forhold snarast mogleg etter at ei varsling er motteken. Kva for andre saksbehandlingsreglar som skal gjelde ved varsling, er avhengig av situasjonen.

Viktige prinsipp for saksbehandlinga er:

- Alle henvendelser skal takast alvorleg.
- Alle henvendelser skal takast tak i med éin gong.
- Anonymitet er mogleg.
- Anonyme kjelder kan vere like mykje verde som opne kjelder.
- Val av varslingsmåte skal ikkje ha innverknad på handteringa av saka.
- Saka skal behandlast konfidensielt.
- Saka skal opplysast så godt som mogleg.
- Varslingssystemet skal kunne brukast utan frykt for konsekvensar
- Både varslaren og den det er varsla om, skal få tilbakemelding innan rimeleg tid.

Ofte kan ein samtale med nærmaste leiar eller verneombod løyse saka på ein enkel måte. Gjeld saka meir alvorlege kritikkverdige forhold, skal den personen eller det organet som mottek varslinga, sørgje for å skrive ned eller på annan måte dokumentere tid, stad, kven som har varsla, og kva saka dreier seg om. Dette er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersonar. Den som har varsla, bør i slike tilfelle få sjå dokumentasjonen, og stadfeste at den stemmer overeins med varslaren si framstilling av saka.

Gjeld saka ei mogleg tenesteforsømming, skal ho som personalsak blant anna behandlast etter reglane i [tenestemannslova § 18](#) og personalreglementet i verksemda, sjå elles tenestemannslova andre kapittel og forvaltningslova.

8.4 Kompetansekrav

Ei rekkje faktorar kan verke inn på effekten av varsling, men ein viktig faktor er mottakaren av varslinga og korleis denne handterer saka. Den som tek imot ei varsling, må ha kunnskap om *korleis* ein tek imot og går fram når ein mottek varslingar.

Ei varslingssak vil ofte kunne liggje i grenselandet mellom psykologi og jus og involvere fleire partar og roller. Det er eit stort ansvar for ein arbeidstakar å varsle, og det er ei viktig oppgåve for arbeidsgivaren å handtere ei varsling. For ein arbeidstakar som lurar på om han bør varsle om ei sak, kan det vere verdifullt å få ein stad å vende seg for å få rettleiing om korleis saka bør handterast eller takast vidare.

Ei varslingssak kan utløyse ein rekkje prosessar i verksemda, og ei varsling må derfor sjåast i ein organisatorisk kontekst. Varslinga kan ha bakgrunn i komplekse organisatoriske dynamikkar med underliggjande organisasjonsproblem. Ei varsling kan lett individualiserast, og forklaringar av meir systematisk karakter kan komme i skuggen og bli underkommunisert, med den følgja at ein tek varslaren og ikkje problemet. Dette inneber at den eininga i verksemda som skal handtere varslingar, bør knyte til seg organisasjonspsykologisk kompetanse ved behov, for eksempel frå bedriftshelsetenesta. I ei konkret varslingssak kan det òg vere nødvendig med granskingskompetanse, kunnskap om mekling, økonomi, revisjon osv.

8.5 Omsynet til fortruleg/konfidensiell behandling

Den som mottek ei varsling, kan oppleve ein konflikt mellom omsynet til ei fortruleg behandling av varslaren og behovet for å rette opp dei kritikkverdige forholda. Dette kan vere tilfellet når den verksemda det blir varsla til, ikkje har tilstrekkeleg kunnskap til å avgjere om det ligg føre eit kritikkverdig forhold, eller kva for tiltak som er nødvendige for å rette opp i dei påstått kritikkverdige forholda. Om det ikkje er eit godt internt ytringsklima, eller om det er eit spent forhold mellom den som varslar og den/dei varslinga gjeld, vil ei varsling kunne få negative følgjer for den som varslar. Når varslingsmottakaren veit kven

varslaren er, vil ikkje identiteten alltid kunne haldast skjult for den/dei det blir varsla om, sjå nærmare [punkt 5.1](#).⁹

Ein interessekonflikt mellom forskjellige omsyn må likevel ikkje føre til at varslingsmottakaren lèt ei varsling liggje utan å undersøkje saka. Eit avgjerande omsyn bak varslingsreglane er at verksemda skal få innsyn i – og ein sjanse til å rette opp – kritikkverdige forhold. Omsynet til varslaren er sikra gjennom dei alminnelege reglane om fortruleg behandling og forbodet mot gjengjelding. Det er inga automatisk følgje av saksbehandlinga at den eller dei det er varsla om, får innsyn i identiteten til varslaren. Det er ei avgjerd som må takast i avveginga mellom omsyna til partane i saka. Arbeidstilsynet er gitt ein eigen heimel for å halde hemmeleg namnet til den som melder eller varslar til Arbeidstilsynet, jf. [arbeidsmiljølova § 18-2](#), men dette er ikkje ein heimel som andre kan gjere gjeldande.

8.6 Undersøking av saka

Offentlege personar eller det organet som mottok varslinga, må vurdere om det skal opprettast ei sak på grunnlag av varslinga.

For at arbeidsgivaren skal få eit nokolunde riktig bilete av dei kritikkverdige forholda, må saka vere så godt opplyst som mogleg, jf. [forvaltningslova § 17](#). Både moment som taler for og moment som taler mot at varslinga er riktig, skal gjennomgåast.

Når ei varsling involverer éin eller fleire tilsette i verksemda, bør arbeidsgivaren først undersøkje om det er grunn til å tru at påstandane i varslinga er riktige. Om varslinga viser seg ikkje å vere rettkommen, bør arbeidsgivaren nøye vurdere om den eller dei påstått involverte skal underrettast om varselet. Det er ikkje gitt at arbeidsmiljøet og/eller dei påstått involverte vil vere tente med å få vite om varslinga. Ei uriktig varsling kan komme av at varslaren har vore i god tru, men teke feil av fakta i saka eller andre vesentlege omstende.

Det vil i desse sakene kunne vere vanskeleg for arbeidsgivaren både å sikre omsynet til rettstryggleik for varslaren og å få opplyst saka på tilstrekkeleg måte. Det vil alltid vere ein fare for at varslaren har eigeninteresse i saka og

⁹ Sjå også rettleiaren [Informasjonsplikt og innsynsrett etter personopplysningsloven](#).

derfor misbruker varslingsinstituttet ved å varsle om noko han/ho veit ikkje er riktig. Sjølv om ei varslingsinstans på denne bakgrunnen vil kunne medføre at det blir retta mistankar mot ein eller fleire uskuldige personar, er det eit overordna omsyn å få undersøkt om det ligg føre kritikkverdige forhold i verksemda, for dermed å få ordna opp i dei. Fortruleg behandling og gode rutinar vil medverke til å redusere faren for å hengje ut uskuldige.

8.7 Journalføring

Varslingar skal journalførast i tråd med gjeldande arkivrutinar i verksemda og arkivlova med forskrifter. Sjå òg [punkt 9.6](#) for nærmare omtale om arkivering av personopplysningar.

Offentlege organ skal journalføre alle inn- og utgåande dokument i saka dersom dokumenta er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Dette følgjer av [arkivforskrifta § 2-6](#). Organet skal journalføre organinterne dokument som interne varslingar, notat og anna intern korrespondanse så langt organet finn dette tenleg, sjå [arkivforskrifta § 2-6](#) første ledd tredje setning. Journalføringa skal skje etter dei reglane som er gjorde greie for i [arkivforskrifta § 2-7](#). I journalen skal det skrivast inn opplysningar som gjer det mogleg å identifisere dokumentet. Blant anna skal det framgå kva for sak eller emne det gjeld, eller innhaldet i dokumentet. Opplysningar i journalen vil komme fram på den offentlege postjournalen. Sentrale statlege organ skal offentleggjere journalane på Internett i offentlig elektronisk postjournal (OEP). Dersom varslinga inneheld teiepliktige opplysningar eller opplysningar som offentlegheita ikkje skal ha innsyn i, skal ein i den offentlege postjournalen bruke nøytrale kjenneteikn eller utelate eller stryke over opplysningar. Sjå meir om teieplikt i [punkt 1.9](#).

Arkivplikta gjeld for varslingar og andre dokument i saka sjølv om dokumenta ikkje er journalførte, såframt dokumenta har vore gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Dette følgjer av [arkivforskrifta § 3-18](#).

Sjå elles [punkt 5](#) og [punkt 9](#).

8.8 Innsyn etter forvaltningslova

I varslings saker som gjeld enkeltvedtak, skal partane i saka få innsyn i saksdokumenta etter [forvaltningslova § 18 til § 19](#). Sjå også [punkt 1.9](#).

8.9 Innsyn etter offentleglova

I utgangspunktet er alle saksdokument i verksemda opne for innsyn. Eventuelle unntak må følgje av lov eller forskrift, jf. [offentleglova § 3](#). Dersom nokon ber om innsyn i dokumenta i ei varslings sak, må dei derfor vurderast for innsyn på same måte som andre saksdokument i verksemda, jf. [offentleglova §§ 14, 23 og 24](#). Vurderinga må gjerast konkret for kvart enkelt dokument på det tidspunktet innsynskravet er sett fram. Justis- og beredskapsdepartementets "[Rettleiar til offentleglova](#)" gir informasjon om korleis innsynssaker skal handterast, og kva for føresegner som kan gi høve til unntak for innsyn i dokument eller opplysningar i ei varslings sak.

Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn etter [offentleglova § 13](#). I kva grad namna på den som varslar og/eller den det blir varsla om, er teiepliktig informasjon, må avgjerast konkret i den enkelte varslings saka. Justis- og beredskapsdepartementets "[Rettleiar til offentleglova](#)" punkt 6 gir nærmare informasjon som kan vere til hjelp i denne vurderinga. Sjå òg [punkt 1.9](#).

9 Forholdet til personopplysningslova

Når det blir varsla om enkeltpersonar, vil varslinga innehalde personopplysningar. Krava i personopplysningslova som gjeld behandling og oppbevaring av personopplysningar, må derfor overhaldast.

Personopplysningslova (popplyl.) stiller krav til bruken av personopplysningar i verksemda, jf. [personopplysningslova §§ 8, 9 og 11](#). Dei personopplysningane som blir innhenta i samband med varslingsrutinar og varslingstiltak i verksemda, må derfor behandlast i tråd med dei krava personopplysningslova stiller.

I denne samanhengen er bruken av personopplysningar òg unnatekne konsesjonsplikt etter [personopplysningsforskrifta § 7-16](#). Bruk av personopplysningar i samband med varslingsrutinar og varslingstiltak vil dermed berre vere meldepliktig.

Dersom det kjem fram opplysningar om at nokon er "mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling" ved innsamling av opplysningar i samband med varsling, er dette å rekne som sensitive opplysningar etter [personopplysningslova § 2 nr. 8 b](#)). Varslingsrutinane må derfor utformast slik at krava til kvalitet på opplysningane er i samsvar med personopplysningslova. Det er spesielt krava i [personopplysningsforskrifta kapittel 2](#) om informasjonstryggleik som her er viktige.¹⁰

9.1 Informasjonstryggleik

Den behandlingsansvarlege må kunne dokumentere tilfredsstillande informasjonstryggleik med omsyn til "konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet" for behandling av personopplysningar, jf. [personopplysningsforskrifta kapittel 2](#). Rutinane skal vere tilgjengelege for alle det måtte vedkomme. Det vil seie at alle tilsette i verksemda må kjenne til rutinane eller lett kunne skaffe seg kjennskap til dei.

Ved ei varsling kan konfidensialitet vere heilt nødvendig, sidan det vil kunne ha store konsekvensar for dei involverte om informasjonen kjem på avvegar.

¹⁰ Vi minner i denne samanhengen om at det kan bli fremma krav om innsyn etter reglane i offentleglova dersom saka er journalført. Dersom det er behov for unntak av omsyn til saka, må det vurderast om det ligg føre unntaksheimel etter offentleglova eller anna lovgiving.

Informasjonen skal sikrast ved at uvedkommande ikkje får tilgang. Også interne medarbeidarar som ikkje har behov for informasjonen, er å rekne som uvedkommande i denne samanhengen. Identiteten til varslaren må skjulast i form av kryptering ved kommunikasjon utanfor informasjonssystema til verksemda.

Å sikre tilgjengelegheit inneber både å sikre at varslingsstenesta er tilgjengeleg (dersom denne blir gjort elektronisk), og å sikre at informasjonen som ligg i varslingane, er tilgjengeleg. Brukarane må sikrast reelt tilgjenge. Elektronisk lagra informasjon må sikrast ved tryggleikskopiar. Ein må vere spesielt merksam på å sikre seg mot uønskt sletting av varslingar.

Alle partar har interesse av at informasjonen som finst i ein varslingsprosess, er truverdig og riktig. Informasjonen må derfor vere sikra mot at uvedkommande får tilgang og/eller kan slette eller endre informasjonen. Dette gjeld sikring av at informasjon blir halden intakt slik han ein gong blei gitt, at registrerte tidspunkt er korrekte, og at registrerte handlingar er knytte opp mot riktig(e) person(ar). Signering og tidsstempling av dokument og handlingar kan vere føremålstenlege tiltak i denne samanhengen.

Kvar enkelt verksemd må, i samsvar med føresegnene i personopplysningslova, vurdere kva for tiltak som gir tilstrekkeleg informasjonstryggleik generelt og for varslingsopplysningar spesielt.

9.2 Internkontroll

[Personopplysningslova § 14](#) krev at det finst eit internkontrollsystem hos den behandlingsansvarlege verksemda, jf. [personopplysningslova kapittel 3](#). Verksemda må vurdere om det er nødvendig med konsesjon for elektronisk oppbevaring av sensitive personopplysningar utanfor eiga verksemd.

I varslingsrutinane i verksemda må det gå klart fram korleis forholdet til tredjepart(ar) skal handterast med omsyn til informasjon. Gode rutinar for varsling og handtering av varsling sikrar føreseielege vilkår for alle partar. Varslingsrutinane skal inngå som ein del av internkontrollsystema som allereie finst i verksemda for å handtere personopplysningar.

Det blir stilt eit dokumentasjonskrav både i [personopplysningslova §§ 13 og 14](#) jf. [personopplysningsforskrifta kapittel 2 og 3](#). Den behandlingsansvarlege og

databehandlaren skal blant anna dokumentere informasjonssystemet og tryggingstiltaka.

Dersom verksemda etablerer eit særskilt varslingsmottak, må spørsmålet om konsesjon for behandling av personopplysningar avklarast med Datatilsynet.

9.3 Informasjonsplikt

I dei tilfella der verksemda samlar inn nye opplysningar i samband med varslingsiltak, skal verksemda av eige tiltak informere vedkommande som det blir samla inn opplysningar om. Dersom verksemda for eksempel meiner det er nødvendig å gjere unntak frå informasjonsplikta etter [personopplysningslova § 23](#) i samband med varslingsiltak, må dette vurderast konkret for kvar enkelt varslingsak. Dei unntaka som her kan vere aktuelle, vil i første rekkje vere [bokstav b\)](#): opplysningar som det er nødvendig å halde hemmeleg av omsyn til førebygging, etterforsking, avsløring og rettsleg forfølging av straffbare handlingar. Teiepliktige opplysningar og omsynet til openberre private eller offentlege interesser, under dette omsynet til den registrerte sjølv, kan også vere eit grunnlag for unntak frå informasjonsplikta, jf. [bokstavane d\) og f\)](#). Sjå òg [punkt 6 "Omsynet til den det blir varsla om"](#).

Informasjonsplikta gjeld berre personopplysningar om vedkommande sjølv. Andre opplysningar i same sak kan vedkommande eventuelt be om innsyn i etter [forvaltningslova](#) (dersom han/ho er part i saka) eller [offentleglova](#), sjå [punkt 8.8](#) og [8.9](#) ovanfor om dette.¹¹

9.4 Rett til innsyn etter personopplysningslova

Alle som er registrerte, har rett til innsyn i personopplysningane om dei sjølv som blir behandla i tilknytning til varslinga, jf. [personopplysningslova § 18](#). Retten til innsyn er svært viktig for at den enkelte skal kunne sikre rettane sine, både etter personopplysningslova og etter anna lov- og regelverk. Dersom verksemda meiner det er behov for unntak, må dette vurderast konkret for kvar enkelt person og kvar enkelt sak, jf. førre punkt. I samband med ei varslingsak kan det bli registrert opplysningar om fleire personar enn den det blir varsla om. Desse personane vil også som utgangspunkt ha krav på innsyn i

¹¹ Sjå også rettleiaren [Informasjonsplikt og innsynsrett etter personopplysningsloven](#).

opplysningane som er registrerte om dei. Personopplysningar i varslingar som har eit usakleg eller uviktig innhald, og som det aldri vil vere aktuelt å følge opp, blir ikkje vidareformidla til den registrerte. Varsel som ikkje skal følgjast opp, må slettast straks jf. [personopplysningslova § 28](#).

9.5 Sletting av personopplysningar etter personopplysningslova og arkivlova

[Personopplysningslova § 27](#) krev at den behandlingsansvarlege skal rette mangelfulle personopplysningar av eige tiltak eller etter krav frå den registrerte. For arkivpliktige personopplysningar er utgangspunktet at retting skal skje ved supplering av opplysningane.

[Personopplysningslova § 28](#) pålegg den behandlingsansvarlege ikkje å lagre personopplysningar lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlinga. Dersom personopplysningane deretter ikkje skal oppbevarast i samsvar med arkivlova eller anna lovgiving, skal dei slettast.

Kva som er arkivpliktig, må avgjerast etter arkivlova med tilhøyrande forskrifter. Dersom arbeidsgivaren er i tvil om ei eller fleire konkrete personopplysningar er arkivpliktige, må han/ho ta kontakt med Riksarkivaren for å få klarlagt spørsmålet. Personopplysningar som ikkje er arkivpliktige, skal slettast etter reglane i [personopplysningslova § 28](#) første ledd.

Når det gjeld mangelfulle personopplysningar, har den behandlingsansvarlege plikt til å sørgje for retting, eller eventuelt sletting, jf. [personopplysningslova § 27 tredje ledd](#). Ein arbeidsgivar som vurderer å slette eller sperre slike opplysningar, bør ta kontakt med Datatilsynet og/eller Riksarkivaren for å få avklart om vilkåra for eit slikt vedtak er til stades.

Den registrerte, som i varslingssaker kan vere både varslaren og den/dei det er varsla om, kan krevje at opplysningar som er sterkt belastande for han/henne blir sperra eller sletta, jf. [personopplysningslova § 28 tredje ledd](#). Dersom den behandlingsansvarlege er usikker på om opplysningane kan slettast eller sperrast, bør han/ho ta kontakt med Datatilsynet og/eller Riksarkivaren før det blir gjort vedtak.¹²

¹² [Riksarkivaren har \(i 2014\) under arbeid forslag til nye føresegner om bevaring og kassasjon i statsforvaltninga der det blir foreslått at varslingssaker skal bevarast.](#)

Mens verksemda sjølv kan avgjere sperring av arkivverdige opplysningar, må Datatilsynet gjere vedtak om sletting etter å ha høyrte Riksarkivaren, jf. [personopplysningslova §§ 27 tredje ledd og 28 fjerde ledd](#).

9.6 Utlevering av data

All behandling av personopplysningar, også utlevering, krev eit gyldig behandlingsgrunnlag etter [personopplysningslova §§ 8 og 9 jf. § 11](#). Det vil normalt ikkje vere behov for å utlevere data i samband med ei varslings sak, med mindre det dreier seg om utlevering til politiet eller tilsynsstyresmakter. Eksempel på eit gyldig behandlingsgrunnlag kan vere arbeidsgivarens rettslege plikt til å sørge for at arbeidstakarar ikkje blir utsette for vald, truslar og uheldige belastningar som følgje av kontakt med andre, jf. [arbeidsmiljølova § 4-2](#) fjerde ledd. I eit slikt tilfelle kan overføring av data til Arbeidstilsynet eller politiet vere aktuelt.

Personopplysningslova avgrensar ikkje innsynsretten etter [offentleglova, jf. § 6 første ledd](#).

10 Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste og beskyttelsesinstruksen

Skjermingsverdig informasjon skal handterast i tråd med krava i [Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste](#) eller [beskyttelsesinstruksen](#). Det kan bli nødvendig å innhente skjermingsverdig informasjon i samband med behandling av varslingar. Verksemda må sørge for at dei som behandlar varslingar, har tilstrekkeleg sikkerklarering eller autorisasjon.

Utgjeve av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Publikasjonskode: H - 2339 N

Design: DSS - 06/2015

