

Varslingsrutiner for statstjenesten



Innholdsfortegnelse

Forord	Side	3
Sammendrag	"	4
Retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten	"	5
1. Forholdet mellom ytringsfrihet og varsling	"	5
Hvordan oppnå et godt ytringsklima ?	"	5
2. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling	"	6
Betydningen av noen begreper i arbeidsmiljøloven § 2-4	"	6
Krav til forsvarlighet	"	7
Ekstern varsling	"	7
Vern mot gjengjeldelse	"	8
Varsling i strid med arbeidsmiljøloven § 2-4	"	8
3. Varslingsrutiner i statstjenesten	"	8
Hva skal det varsles om ?	"	9
Hvem skal det varsles til ?	"	9
Intern varsling	"	10
Ekstern varsling	"	10
Anonym varsling	"	10
Saksbehandling ved intern varsling	"	10
Fortrolighet		
Gjengjeldelse	"	11
Hensyn til den det blir varslet om	"	12
Tilbakemelding til varsleren	"	12
Forholdet til personopplysningsloven	"	12
Internkontroll og informasjonssikkerhet	"	12
Informasjonsplikt	"	12
Rett til innsyn	"	13
Sletting av personopplysninger	"	13
Utlevering av data	"	13

Forord

Utgangspunktet etter Grunnloven § 100, Den Europeiske Menneskerettskonvensjon artikkel 10 og i flere andre internasjonale konvensjoner, er at ansatte har rett til å uttale seg om faktiske forhold ved virksomheten de er ansatt i og til å delta i politisk og faglige spørsmål som berører virksomheten. Hvis de uttaler seg om egen arbeidsplass, gjør de det på egne vegne og ikke på vegne av virksomheten, med mindre de har fått dette som oppgave. Også uttalelser på egne vegne om egen arbeidsplass må veies opp mot ansattes lojalitet til virksomheten. En ansatt kan ikke uberettiget skade virksomheten gjennom en offentlig negativ omtale.

Retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten må derfor avveies mot den lojalitetsplikten som følger av arbeidsforholdet. Arbeidsmiljøloven § 2-4 slår fast at arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. I arbeidsmiljøloven § 2-5 er det gitt regler som forbyr arbeidsgiver å møte forsvarlig varsling med gjengjeldelse.

Arbeidsmiljøloven omfatter også statstjenestemenn, men ikke på de områder tjenestemannsloven har egne bestemmelser. Arbeidsmiljøloven kapittel 2 "Arbeidsgivers og arbeidstakers plikter" og kapittel 3 "Virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet", gjelder imidlertid fullt ut i staten.

Arbeidsmiljøloven § 3-1 "Krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid" gjelder følgelig for alle statlige virksomheter. Reglene pålegger arbeidsgiver å sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette arbeidet skal gjøres i samarbeid med de ansatte og deres tillitsvalgte.

Arbeidsgiver har i forbindelse med lovfestingen av retten til å varsle, fått en plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Denne plikten er nedfelt i arbeidsmiljøloven § 3-6. Regelen pålegger arbeidsgivere å arbeide for et godt ytringsklima i virksomhetene. Åpenhet og god intern kommunikasjon må fremmes slik at det blir lettere å si ifra om kritikkverdige forhold eller å hevde synspunkter det ikke er enighet om eller som er upopulære. På denne måten kan en unngå vanskelige og konfliktfylte varslersaker som er en stor belastning både for virksomheten, arbeidsmiljøet og den som varslar. Åpenhet kan bidra til å unngå at kritikkverdige forhold oppstår, senke terskelen for intern kritikk og avdekke kritikkverdig praksis. God håndtering av intern kritikk vil antakelig også redusere ansattes behov for å gå til offentligheten med opplysninger om kritikkverdige forhold. Det å legge forholdene til rette for at ansatte kan si ifra om kritikkverdige forhold, blant annet ved å verne varslere mot sanksjoner, betraktes som et virkemiddel mot korrupsjon.

Det følger av bestemmelsen i § 3-6 at arbeidsgiver er ansvarlig for å legge forholdene til rette for et ytringsklima som kan håndtere intern kritikk og opplysninger om kritikkverdige forhold på en god måte. Dette er en presisering av at det er arbeidsgiver som har ansvaret for ytringsklimaet, jf. arbeidsgivers plikt til å sørge for et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø i virksomheten (§ 4-3 jf. § 2-1).

Sammendrag

Ifølge arbeidsmiljøloven § 3-6 skal hver enkelt arbeidsgiver vurdere om det i virksomheten er påkrevet med egne rutiner for intern varsling. I de fleste virksomheter vil det være behov for slike varslingsrutiner.

Hvis de kritikkverdige forholdene får lov å fortsette, vil det kunne skade omdømmet til virksomheten og svekke tilliten til de ansatte. I den forbindelse må det fokuseres på varselets innhold og ikke den som varsler.

Det er viktig at ansatte vet at de kan si ifra om kritikkverdige forhold, og at dette vil bli håndtert på en god måte i virksomheten. En gjennomgang av behovet for varslingsrutiner i virksomheten bør derfor starte med en gjennomgang av ytringsklimaet, og hvordan kritiske ytringer generelt blir mottatt i virksomheten.

Retningslinjene her er ment som en veiledning til statlige forvaltningsvirksomheter ved utformingen av selve rutinene. Dokumentet vil ikke fastsette hvilke konkrete rutiner hver enkelt statlig virksomhet bør ha. Dette fordi slike rutiner må tilpasses behovet og situasjonen i den enkelte virksomhet. Varslingsrutiner er ment som et supplement til allerede eksisterende kommunikasjonskanaler.

I retningslinjene behandles først forholdet mellom ytringsfrihet og varsling (1). Deretter gjennomgås arbeidsmiljølovens regler om varsling (2). Til slutt skisseres varslingsrutinens innhold (3).

Varslingsrutinen for en statlig virksomhet bør presisere at ansatte alltid har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i samsvar med interne rutiner, til tilsynsmyndigheter og overordnet myndighet. Ansatte har lov til å varsle anonymt. Arbeidsgiver kan ikke forholde seg passiv til et anonymt varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten. Varslingsrutinene bør derfor ha regler for behandling av anonyme varsler. Videre må det gå klart frem av slike rutiner at arbeidsgiver ikke har lov å møte forsvarlig varsling med gjengjeldelse. Slike rutiner må beskrive til hvem og hvordan ansatte kan varsle.

Varslingsrutinen må inneholde saksbehandlingsregler for håndtering av et varsel om kritikkverdige forhold. Rutinene bør også si noe om at både den som varsler og den det eventuelt varsles om, har krav på fortrolighet. Den som har varslet og den det varsles om har krav på å få tilbakemelding om utfallet av saken. Endelig må man i slike rutiner regulere forholdet til personopplysningsloven.

Retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten

1. Forholdet mellom ytringsfrihet og varsling.

Ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet for ansatte i statlige virksomheter. Åpenhet og mulighet til å fremme konstruktiv og saklig kritikk er viktige forutsetninger for et godt arbeidsmiljø i virksomhetene. Til statlige virksomheter gjelder det også særlige krav til åpenhet og gjennomsiktighet, slik at offentligheten skal kunne se hva som foregår i forvaltningen og føre kontroll med dens virksomheter. Statlige virksomheter er satt til å forvalte viktige fellesverdier. De ansattes mulighet til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten må derfor sees både som et arbeidsmiljøfremmende tiltak og i et videre perspektiv; som et tiltak for økt innsyn og åpenhet i forvaltningen.

En gjennomgang av behovet for varslingsrutiner i virksomheten bør derfor starte med en gjennomgang av ytringsklimaet, og hvordan kritiske ytringer generelt blir mottatt i virksomheten. Varslingsrutiner kommer som et tillegg til de allerede eksisterende kommunikasjonskanalene.

Hvordan oppnår vi et godt ytringsklima ?

Virksomhetens ledelse har det overordnede ansvaret for – og må ta initiativet til – et godt ytringsklima og gode kommunikasjonslinjer i virksomheten. Ledere, tillitsvalgte og ansatte bør sette seg sammen og drøfte seg frem til gode rutiner for kommunikasjon, faglig og saklig kritikk. Virksomhetens budsjett, tildelingsbrev og virksomhetsplaner er viktige dokumenter i en diskusjon av hvordan virksomheten drives og løser sine oppgaver.



Lederne. Lederne må vise at de ønsker kritiske tilbakemeldinger. Dette gjelder tilbakemeldinger generelt og rapportering av kritikkverdige forhold spesielt. Lederkurs og ledertrening bør også legge vekt på åpen og konstruktiv kritikk og alles ansvar for å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten. Lederne bør være rollemodeller her.

Ansatte. I virksomheter hvor de ansatte har ulik utdanning, alder, kjønn og etnisk bakgrunn, vil mangfoldet bidra til større åpenhet og fremme nytenkning og god dynamikk. Belønning av faglig integritet og ansvarlighet bidrar til å fokusere på kvalitet både i prosesser og resultater.

Senk terskelen for å si ifra. Ved å introdusere rapportering og oppfølging av avvik på viktige områder for virksomheten, bidrar man til å senke terskelen for å si ifra om kritikkverdige forhold.

Åpenhet bygger på trygghet. En forutsetning for en åpen kultur i virksomheten, er at de ansatte har tillit til sine ledere. De må føle seg sikre på at deres ytringer blir hørt og vurdert. Videre må de føle seg trygge på at de ikke vil bli møtt med sanksjoner når de tar opp forhold som etter deres mening er kritikkverdige.

2. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling

Ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Varslingen skal være forsvarlig både i forhold til virksomhetens og de ansattes behov. Den må imidlertid ikke stride mot andre lovbestemmelser som for eksempel regler om taushetsplikt. Arbeidsgiver vil ha bevisbyrden for at varsling var uforsvarlig. Arbeidsgiver har ikke lov å møte forsvarlig varsling med gjengjeldelse.

Varsling er viktig. Varsling skal styrke virksomhetens psykososiale arbeidsmiljø. Retten til å varsle vil både kunne forebygge at kritikkverdige forhold oppstår og bidra til å avdekke eksisterende kritikkverdige forhold. Det er derfor både viktig og ønskelig at det varsles om kritikkverdige forhold. Varsling i tråd med virksomhetens rutiner vil være til fordel for både virksomheten og arbeidsmiljøet. For av varsling skal kunne skje i tråd med rutinene, må disse være utformet så enkle og tydelige som mulig.

§ 2-4. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

- (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.
- (2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.
- (3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

Endret ved lov 1 des 2006 nr. 64 (i kraft 1 jan 2007 iflg. res. 1 des 2006 nr. 1324).

§ 2-5. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

- (1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.
- (2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.
- (3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

Betydningen av noen begreper i arbeidsmiljøloven § 2-4:

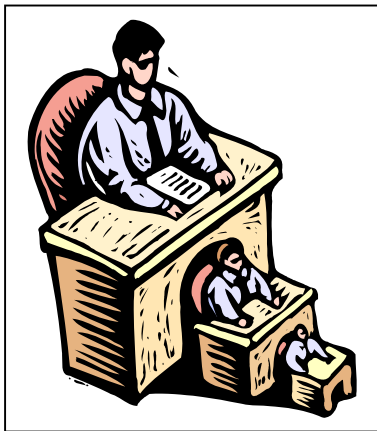
"Virksomhet" skal, i varslingsrutinene, ha samme betydning som etter Hovedavtalen i staten § 40. Her heter det: "*Med virksomhet menes hver statsetat/institusjon. Etter dette vil f.eks. et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet.*" Flere virksomheter kan imidlertid bli enige om at deres ansatte f.eks. kan

varsle til en felles enhet for varsling hvis de finner det hensiktsmessig, jf. arbeidsmiljølovens § 3-6.

Begrepet "*Kritikkverdige forhold*" favner relativt vidt. Det omfatter bl.a. forhold som er lovstridige så som økonomisk kriminalitet eller miljøkriminalitet, og forhold i strid med etiske normer som for eksempel korrupsjon, forhold som setter eller kan sette personer liv og helse i fare, mobbing eller trakassering og lignende. Hver virksomhet bør i sine interne rutiner spesifisere hva som skal regnes som kritikkverdige forhold i egen virksomhet, bl.a. med utgangspunkt i egne, etiske retningslinjer.

Krav til forsvarlighet

Loven stiller krav til at varslingen skal skje på en forsvarlig måte. Forsvarlighetskravet må ikke tolkes strengt eller begrensende. Kravet til forsvarlig fremgangsmåte vil særlig avhenge av hvem en ansatt varsler til. Loven tar ikke stilling til hvem en ansatt skal varsle til, men sier at en ansatt som varsler i tråd med interne rutiner alltid vil ha varslet på en forsvarlig måte. Videre vil en ansatt alltid ha rett til å varsle til tilsynsmyndigheter eller lignende offentlige organer. Arbeidsgiver kan ikke begrense arbeidstakers adgang til å varsle eksternt. Hva som er en forsvarlig fremgangsmåte, avhenger av en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering. I hovedsak vil vurderingstemaet være om arbeidstaker har forsvarlig grunnlag for kritikken og om arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgivers og virksomhetens saklige interesser med hensyn til måten det varsles på. Arbeidsgiver har bevisbyrden for at det er varslet på en uforsvarlig måte. Et minstekrav i den forbindelse er at varslingen har skadet eller medført en ikke ubetydelig risiko for skade på virksomhetens interesser.



Varslingsplikt

Det vil også alltid være rettmessig å varsle i samsvar med en varslingsplikt som er nedfelt i lov. Eksempler på slike lover er arbeidsmiljøloven § 2-3 og helsepersonelloven § 17. Plikt til å varsle vil også kunne følge av instruks, fastsatt av arbeidsgiver.

Intern varsling

Arbeidstaker som varsler i tråd med interne rutiner må likevel opptre på en ryddig og ordentlig måte. Dette innebærer bl.a. at det ikke kan varsles på en måte som er trakasserende, unødig sårende eller belastende for enkeltpersoner eller arbeidsmiljøet.

Ekstern varsling

Det vil alltid være lov å varsle til organer som for eksempel politiet, Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Konkurransetilsynet, Mattilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sivilombudsmannen eller lignende organer med tilsyns- eller kontrollmyndighet. Varsling til overordnet myndighet, som direktorat eller departement, må regnes som ekstern varsling. Varsling til overordnet myndighet er ikke omtalt som et alternativ i loven og forarbeidene, og muligheten til slik varsling bør være fastsatt i de interne rutinene.

Varsling til media er en egen form for ekstern varsling. Dersom det varles til media, bør den ansatte som utgangspunkt først ha forsøkt å varsle internt i virksomheten, til overordnet myndighet eller til tilsyns- og kontrollmyndigheter. Muligheten for å påføre virksomheten og/eller ansatte skade er vanligvis mye større ved varsling til media. Terskelen for å varsle til media er høyere enn ved intern varsling, varsling til overordnet myndighet og varsling til tilsynsmyndigheter. Den ansatte bør derfor vurdere følgende tre forhold spesielt nøye ved varsling til media:

- Er det grunn til å tro at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold, m.a.o. undersøke de faktiske omstendighetene så grundig det lar seg gjøre.
- Vurdere om intern varsling, varsling til overordnet myndighet eller varsling til offentlig tilsyns- eller kontrollmyndighet er mulig.
- Om andre utenfor virksomheten har en berettiget interesse i å få vite om forholdene.

Vern mot gjengjeldelse

Arbeidsmiljøloven § 2-5 forbyr gjengjeldelse mot arbeidstaker som har varslet i samsvar med § 2-4. Arbeidsgiver kan derfor ikke besvare en forsvarlig varsling med oppsigelse, suspensjon, avskjed, utstøting, fratakelse av – eller endring i – arbeidsoppgaver eller andre reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon. Arbeidsgiver har bevisbyrden dersom han/hun mener at en ansatt har varslet i strid med reglene i § 2-4. Det er viktig å merke seg at en ansatt er vernet mot reaksjoner fra arbeidsgiver for sine ytringer også utenfor de rene varslingssituasjonene. Det vises her til arbeidsmiljøloven § 13-9 og diskrimineringsloven § 9 som har tilsvarende bestemmelser.

Varsling i strid med arbeidsmiljøloven § 2-4

Hvis fremgangsmåten ved varsling ikke var forsvarlig, er den ansatte ikke vernet av forbudet mot gjengjeldelse. Arbeidsgivers reaksjon må i slike tilfeller likevel stå i et rimelig forhold til bruddet på forsvarlighetskravet og må uansett fylle de alminnelige saklighetskrav til tjenestlige reaksjoner. Forbudet mot gjengjeldelse verner ikke en ansatt mot tjenestlige reaksjoner av andre grunner enn varsling. En oppsigelse av en ansatt som tidligere har varslet vil imidlertid kunne utløse en påstand om at oppsigelsen er en gjengjeldelse fra arbeidsgiver. I et slikt tilfelle må arbeidsgiver sannsynliggjøre at oppsigelsen ikke er en gjengjeldelse.

3. Varslingsrutiner i statstjenesten

Arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som kan legge forholdene til rette for intern varsling, dersom forholdene i virksomheten tilsier det. Dette gjelder i utgangspunktet for alle statlige virksomheter. Plikten følger av arbeidsmiljøloven § 3-6. Vurderingen av behovet for egne varslingsrutiner skal skje i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1.

Rutiner for varsling er arbeidsgivers ansvar. Arbeidsmiljøloven pålegger alle virksomheter å vurdere behovet for varslingsrutiner eller andre egnede tiltak i egen virksomhet. Gode rutiner for varsling vil her være til hjelp både for ansatte og arbeidsgiver, og en ansatt som varsler i tråd med interne varslingsrutiner, vil alltid ha rett til å gjøre det.

Virksomhetens egne etikkretningslinjer og "Ethiske retningslinjer for statstjenesten" bør være utgangspunktet for virksomhetens arbeid med varslingsrutiner, og knyttes sammen med virksomhetens arbeid med å løse etiske problemstillinger.

Arbeidsgiver, tillitsvalgte og ansatte bør alle delta i en bred prosess ved utarbeidelsen av rutiner for varsling. Arbeidsgiver skal sikre seg at alle ansatte er kjent med rutinene, og de bør også være lett tilgjengelig for alle ansatte.

Hvordan legge forholdene til rette for varsling av kritikkverdige forhold?

En gjennomgang av behovet for varslingsrutiner, bør starte med en gjennomgang av ytringsklimaet, og hvordan kritiske ytringer generelt blir mottatt i virksomheten.

Et godt ytringsmiljø og gode rutiner for varsling vil kunne bidra til å motvirke at kritikkverdige forhold utvikler seg. Åpenhet og gode rutiner vil gjøre det lettere å avdekke slike forhold. Hvis det finnes kritikkverdige forhold i virksomheten, er det viktig at noen varsler. Hvis ikke, vil forholdene sannsynligvis fortsette, og kunne skade både enkeltpersoner, virksomheten og eventuelt omgivelsene. Fokus må derfor være på de kritikkverdige forholdene – ikke på den som varsler, selv om varslingen på kort sikt kan skade omdømmet til virksomheten og tilliten til enkeltpersoner.

Det kan foreligge plikt til varsle etter lov eller instruks. Unnlatelse av å varsle om alvorlige kritikkverdige forhold vil i så fall være en tjenesteforsømmelse, og kan følges opp med tjenesterettslige reaksjoner.

§ 3-6. Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Tilføyd ved lov 1 des 2006 nr. 64 (i kraft 1 jan 2007 iflg. res. 1 des 2006 nr. 1324).

Hva skal det varsles om ?

Generelt skal det varsles om lovbrudd som f.eks. korrupsjon, tilfeller av økonomisk utroskap og brudd på arbeidsmiljøbestemmelser som mobbing eller trakassering. Andre forhold som det bør varsles om er brudd på virksomhetens etiske regelverk og annet internt regelverk som er kommunisert og kjent av de ansatte. Virksomheten kan gi nærmere regler om avviksrapportering og mer spesifiserte varslingsstema i sine egne rutiner. Eksemplene ovenfor er ikke en uttømmende oppregning.

Hvem skal det varsles til ?

En virksomhet må ha gode varslingsrutiner slik at de ansatte vet hvordan de skal gå frem dersom de står overfor varslingssituasjon. Det er allerede etablert kanaler for å rapportere ulike former for avvik. Når man står overfor en varslingssituasjon, vil utgangspunktet være å varsle i linjen. Man kan også varsle gjennom andre kanaler som verneombud, arbeidsmiljøutvalg og tillitsvalgtapparatet. I en virksomhet med et godt ytringsklima og gode kommunikasjonskanaler og –rutiner vil terskelen for å si fra være lav og bidra til å redusere mulighetene for at kritikkverdige forhold skal få utvikle seg i det skjulte.

Rutiner for varsling skal ikke erstatte, men være et supplement til de ordinære kanalene og rutinene. Det må være klare rutiner for hvem som skal motta varsel, og det må også finnes alternative varslingsveier. Arbeidsmiljøloven § 3-6 dekker kun rutiner for intern varsling, men virksomhetens rutiner for varsling bør også omhandle ekstern varsling, herunder anonym varsling.

- **Intern varsling.** Med "intern varsling" menes varsling innenfor virksomheten etter gjeldende virksomhetsbegrep. Utgangspunktet bør være varsling i linjen, dvs. til nærmeste overordnede eller til den person eller enhet som har myndighet til å gjøre noe med problemet. Dersom det er uhensiktsmessig å gå til nærmeste foresatte, kan den ansatte gå videre i linjen. Alternativt kan det etableres en egen enhet i virksomheten som tar imot varsel om kritikkverdige forhold. Det kan også etableres en instans utenfor virksomheten som har denne funksjonen; f.eks. et advokatkontor eller en enhet som flere virksomheter går sammen om. Å si fra til verneombud eller tillitsvalgt regnes også som intern varsling.
- **Ekstern varsling.** Med ekstern varsling menes varsling til tilsyns- eller kontrollmyndighet, som f.eks. Politiet, Mattilsynet, Datatilsynet, Arbeidstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sivilombudsmannen eller lignende instanser. Selv om utgangspunktet i rutinene er intern varsling, vil ansatte alltid ha rett til å varsle til tilsyns- eller kontrollmyndighet. I situasjoner hvor den ansatte ikke vet hvem som kan være involvert i de kritikkverdige forholdene, kan intern varsling være uhensiktsmessig. Som "ekstern varsling" regnes også varsling til overordnet myndighet, så som direktorat eller departement.

Varsling til media vil være varsling til aviser, radio, TV eller på Internett. Som tidligere sagt vil ansatte alltid kunne varsle internt i samsvar med virksomhetens rutiner eller eksternt til tilsyns- og kontrollmyndighet. Loven gir imidlertid ikke ansatte en tilsvarende rett til varsling til media. Spørsmålet om varslingen har vært forsvarlig vil særlig bli aktualisert ved varsling til media. Virksomhetens rutiner bør derfor omtale den særlige aktsomheten som bør utøves når en ansatt vurderer å varsle til aviser eller andre media.

- **Anonym varsling.** Med "anonym varsling" menes varsling uten at varslers identitet er kjent for den som mottar varselet. Anonym varsling bør betraktes som en nødløsning, ettersom det da er vanskelig for virksomheten å følge opp varslingen på en ordentlig måte. Anonym varsling kan også bidra til en uheldig belastning av arbeidsmiljøet og føre til at det kan bli vanskeligere å identifisere de som faktisk er skyld i kritikkverdige forhold, mens de som er uskyldig anklaget får mistanken hengende ved seg. Arbeidsgiver kan imidlertid ikke forholde seg passiv til et anonymt varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten. Varslingsrutinene bør derfor ha regler for behandling av anonyme varsel. Anonym varsling kan også gjøre det lettere å ta opp kritikkverdige forhold dersom en ansatt ikke føler seg trygg i en varslingssituasjon.

Saksbehandlingen ved intern varsling

Utgangspunktet må være at det varsles om reelle forhold og at virksomheten ønsker å få slutt på de kritikkverdige forholdene. På denne bakgrunn må varsleren tas alvorlig og få anledning til å legge frem sitt syn for den instans som har anledning til å gjøre noe med forholdene. Hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde ved en varsling, vil avhenge av situasjonen. Utgangspunktet vil som regel være en samtale med nærmeste leder eller verneombud og saken vil da kanskje kunne løses på en enkel måte.



Gjelder saken mer alvorlige kritikkverdige forhold, bør den person eller det organ som mottar varselet sørge for å dokumentere tid, sted, hvem som har varslet og hva saken dreier seg om. Dokumentasjon er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersoner. Den som har varslet, bør i slike tilfeller attestere at dokumentasjonen gjengir det som det er varslet om på en riktig måte.

Den person eller det organ som mottar varselet må vurdere om det skal opprettes en sak på grunnlag av varselet. Dersom det opprettes en sak, skal den journalføres i tråd med virksomhetens gjeldende arkivrutiner og arkivloven med forskrifter. Mens saken er til behandling må dokumentene i saken regnes som organinterne dokumenter, og kan unntas fra offentlighet. Når saken er ferdig behandlet, vil dokumentet være offentlig, med mindre de kan unntas etter offentlighetslovens alminnelige regler. I denne forbindelse er det viktig å være oppmerksom på unntakene for personlig opplysninger og personopplysningslovens regler.

Dersom konklusjonen fra varslingssaken er at det har skjedd en tjenesteforsømmelse, skal en eventuell personalsak registreres som en egen sak, slik at saksbehandlingsreglene for tjenestemannssaker kan følges fullt ut. Det vises her til tjenestemannsloven § 18 og forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Fortrolighet

Varslersens identitet bør ikke være kjent av flere enn det som er absolutt nødvendig for den videre saksbehandlingen. Rutinene bør si klart fra om hvem som skal kjenne varslersens identitet og at andre ikke vil få vite hvem som har varslet. Rutinene bør opplyse om at det kan bli nødvendig å gjøre varslersens identitet kjent for de personer som vil ta del i den nærmere undersøkelse av saken.

Gjengjeldelse

Det er ikke akseptabelt å reagere negativt mot en ansatt som varsler om kritikkverdige forhold på en forsvarlig måte. Som gjengjeldelse i en slik sammenheng må regnes:

- At vedkommende blir fratatt arbeidsoppgaver eller blir forbigått i forhold til muligheter til faglig utvikling og lønnsutvikling.
- Mobbing eller trakassering.
- For øvrig alle negative reaksjoner som er en følge av varslingen.

Arbeidsgiver har ansvaret for at varsleren ikke møtes med negative reaksjoner, verken fra ledere eller medarbeidere. Han/hun har også bevisbyrden dersom den ansatte legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted en gjengjeldelse, jf. arbeidsmiljøloven § 2-5.

Hensynet til den det bli varslet om

Den det blir varslet om, skal så snart som mulig gjøres kjent med varselet og med hvilke opplysninger som er gitt, slik at vedkommende får anledning til å komme med sin versjon av saken.

Når saken er ferdig behandlet, skal den det er varslet om straks ha beskjed, uansett utfallet av behandlingen. Dersom utfallet av saken viser at det ikke har forekommet noe kritikkverdig forhold, er det viktig for den det gjelder å få beskjed om at saken er ute av verden.

Tilbakemelding til varsleren

Den som har varslet, skal ha beskjed om utfallet av varslingen. Dersom det vil ta lang tid å behandle saken, bør det settes en rimelig frist for å melde fra til varsleren om at saken blir fulgt opp. Det er viktig at varsleren får en fyldestgjørende tilbakemelding også der det viser seg å ikke foreligge noe kritikkverdig forhold, slik at vedkommende kan akseptere at saken ikke trenger ytterligere oppfølging. Dreier saken seg om personalmessige forhold som ledelsen har taushetsplikt om, må det likevel gis informasjon til varsleren så langt som mulig, uten at det røpes taushetsbelagte opplysninger.

Forholdet til personopplysningsloven

Dersom det fremkommer opplysninger om at noen er "mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling" ved innsamling av opplysninger i forbindelse med varsling, er dette å regne som sensitive opplysninger etter personopplysningsloven § 2 nr. 8 b). Varslingsrutinene må derfor utformes slik at kravene til opplysningenes kvalitet er i samsvar med personopplysningsloven. Bruk av personopplysninger til varslingsrutiner og varslingstiltak i tråd med arbeidsmiljøloven § 3-6 har hjemmel i lov. Kravet til rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger er dermed oppfylt, jf. personopplysningsloven §§ 8 og 9. I denne forbindelse er bruken av personopplysninger også unntatt konsesjonsplikt etter personopplysningsforskriften § 7-16. Bruk av personopplysninger i forbindelse med varslingsrutiner og varslingstiltak vil dermed kun være meldepliktig.

- **Internkontroll og informasjonssikkerhet** – Den behandlingsansvarlige må kunne dokumentere informasjonssikkerhet og internkontroll for varslingsordningen, jf. personopplysningsloven §§ 13 og 14 og personopplysningsforskriften kap. 2 og 3. Rutinene skal være tilgjengelige for alle det måtte angå. Det vil si at alle ansatte i virksomheten må kjenne til rutinene.
- **Informasjonsplikt** – Virksomheten skal av eget tiltak informere den det samles inn opplysninger om, dersom det samles inn nye opplysninger i forbindelse med varslingstiltak. Dersom virksomheten f.eks. mener det er påkrevet å gjøre unntak fra informasjonsplikten etter personopplysningsloven § 23 i forbindelse med varslingstiltak, må dette vurderes konkret for hver enkelt varslingssak.

- **Rett til innsyn** – Enhver som er registrert, har rett til innsyn i de personopplysninger som behandles i tilknytning til varslingen, jf. personopplysningsloven § 18. Dersom virksomheten mener det er behov for unntak, må dette vurderes konkret for hver enkelt person og hver enkelt sak.
- **Sletting av personopplysninger** – Personopplysningene må slettes når de ikke lenger er nødvendige ut fra formålet med behandlingen, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav a). Lagring i to måneder etter avslutningen av undersøkelsene knyttet til varselet, vil være passelig i de fleste sammenhenger. Personopplysninger som vurderes som ubegrunnede, bør slettes umiddelbart.
- **Utlevering av data** – Utlevering av data som er samlet inn i tilknytning til en varslingsordning, kan skje dersom vilkårene i personopplysningsloven §§ 8, 9 og 11 er oppfylt.