



Varslingsveileder 2024





KOMMUNESEKTORENS
ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and
Regional Authorities

Innhold

1. Retten til å varsle	4
1.1 Hva er et varsel?	5
1.3 God ytringskultur er viktig	7
2. Hvem kan varsle?	8
2.1 Arbeidstakere	9
2.2 Personer som ikke er arbeidstakere	9
2.3 Innleide arbeidstakere	9
2.4 Andre	9
3. Hva kan man varsle om?	10
3.1 Kritikkverdige forhold	11
3.2 Eget arbeidsforhold	13
4. Fremgangsmåten ved varsling	15
4.1 Forsvarlig fremgangsmåte	16
4.2 Intern varsling	16
4.3 Varsling til tilsynsmyndigheter	17
4.4 Ekstern varsling	18
4.4.1. Aktsom god tro	18
4.4.2 Allmenn interesse	18
4.4.3 Må først ha varslet internt	19
4.5 Anonym varsling	19
5. Aktivitetsplikten	20

Forsidebilde:

Adobe Stock

Grafisk formgivning:

Bly.as

Utgivelsesår: 2024

ISBN 978-82-93866-55-8

Dette heftet er utgitt av KS

KS er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Alle landets 357 kommuner og 15 fylkeskommuner er medlemmer.





KOMMUNSEKTORENS
ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and
Regional Authorities

*Varsling er et
godt instrument
for å forebygge og
avdekke lovbrudd,
korrupsjon og annen
uakseptabel adferd
og sørge for at
forholdet opphører.*

5	Aktivitetsplikten.....	21
5.1.1	Tilstrekkelig undersøkt.....	22
5.1.2	Innen rimelig tid.....	24
5.2	Omsorgsplikten.....	26
5.2.1	Varsler	26
5.2.2	Den varselet retter seg mot.....	26
5.3	Særlig om varsel rettet mot kommunedirektør.....	27
5.4	Særlig om varsel rettet mot folkevalgte.....	30
6.	Rutiner for varsling	32
6.1	Plikten til å utarbeide skriftlige rutiner.....	33
6.2	Råd for utarbeidelse av varslingsrutiner	34
7.	Forbud mot gjengjeldelse	36
7.1	Gjengjeldelse som følge av lovlig varsling er forbudt	37
7.1.1	Risikovurdering	38
7.1.2	Eksempler på gjengjeldelseshandlinger	38
8.	 Rett til innsyn i varslingssaken og om varslers identitet	39
8.1	Varslers rett til innsyn	40
8.2	Rett til innsyn for den varselet retter seg mot	41
8.3	Allmennhetens rett til innsyn	42
8.4	Varsling til offentlig myndighet	43

1

Retten til å varsle





1.1 Hva er et varsel?

Ansattes ytringsfrihet er en del av den alminnelige ytringsfriheten som er beskyttet i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10.

Et varsel er å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Hva som er kritikkverdig forhold, er ment å favne vidt. Varselet skal fremmes i tråd med lovens fremgangsmåte.

Det er ikke formkrav til et varsel. Realiteten i det det varsles om avgjør om det dreier seg om et varsel. Det behøver derfor ikke fremgå av varselet at det er et varsel, og varselet kan fremmes både muntlig og skriftlig. Også varsel i tråd med varslingsplikt, for eksempel etter helsepersonelloven § 17, kan være et varsel. Det er tilstrekkelig at deler av en ytring er et varsel selv om dette utgjør kun en liten del av varselet. Varslers intensjon har heller ikke betydning for om det skal klassifiseres som et varsel.

Et varsel er å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1.

I praksis håndteres en rekke ytringer om kritikkverdige forhold (varsler) fortløpende uten at det tas stilling til om det er et varsel. Vi anbefaler at arbeidsgiver har fokus på innholdet i varselet, og ikke på om det kan være et varsel om kritikkverdig forhold.

1.2 Varsel, avvik, melding eller klage?

Det er ikke et tydelig skille mellom hva som er et varsel, avvik, melding eller klage.

Vi anbefaler at arbeidsgiver har oppmerksomhet på innholdet i ytringen, og har sitt fokus på å rette opp det som eventuelt er kritikkverdig, og ikke på klassifiseringen av selve ytringen.

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og regler følges, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen som skal være systematisk og tilpasses forhold i virksomheten. Det følger av denne plikten at kommunedirektøren skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik i hele virksomheten. Innholdet i avviket bør være utgangspunktet, og det bør håndteres på den mest hensiktsmessige måte.

Innenfor helse reguleres avvik særskilt av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Denne oppstiller et styringssystem med nærmere prosedyrer, hvor avvik inngår som en viktig del av arbeidet for kvalitetsforbedring. Mange avvik kan enkelt rettes opp og lukkes uten at det problematiseres om dette egentlig var et kritikkverdig forhold. Selv om det etter sitt innhold skulle være et kritikkverdig forhold, vil det likevel kunne være hensiktsmessig å håndtere det etter prosedyrene i forskriften. I hvilken grad det er hensiktsmessig å løfte avvik ut av avvikssystemet vurderes konkret.

Meldinger til offentlig myndighet og tilsynsmyndighet er også et varsel dersom meldingen inneholder mulige kritikkverdige forhold. Klager fra arbeidstakere kan også innebære kritikkverdige forhold. Andre klager er ikke varsler, men kan likevel foranledige oppfølging, se punkt 2.4.

Vi anbefaler at arbeidsgiver har oppmerksomhet på innholdet i ytringen, og har sitt fokus på å rette opp det som eventuelt er kritikkverdig, og ikke på klassifiseringen av selve ytringen.

Vi utelukker ikke at et varsel etter opplæringslova kapittel 9A kan være et varsel om kritikkverdig forhold etter arbeidsmiljøloven. Disse følges likevel opp i henhold til opplæringslova. Manglende oppfølging etter opplæringslova kan eventuelt være et kritikkverdig forhold, og det må vurderes om det skal følges opp etter varslingsreglene i arbeidsmiljøloven.

1.3 God ytringskultur er viktig

Ledere har et ansvar å sørge for å tilrettelegge for og oppmuntre til at det er en åpen og god ytringskultur i virksomheten. Dette er i stor grad et spørsmål om kultur og holdninger. Men det er også et spørsmål om systematisk arbeid, og utarbeidelse av system og rutiner som må evalueres regelmessig. Dette bør gjøres i samarbeid med partene.

Det skal være rom for å fremme varsel, avvik og bekymringer til arbeidsgiver, både muntlig og skriftlig. Trygghet for at det ikke skjer gjengjeldelse er viktig. Det er også viktig at arbeidstakere opplever at det nytter å varsle eller at de i alle fall anerkjennes for at de varsler selv om forholdet skulle anses som grunnløst. I en organisasjon med et godt ytringsklima vil varslinger oftere håndteres raskt og på et lavere nivå, og før de eventuelt får utvikle seg til større og mer konfliktfylte varslings saker.

God ytringskultur bør sikres på alle nivåer i organisasjonen. Selv om toppledelsen fremmer en god ytringskultur, vil ledere i andre deler av organisasjonen ikke uten videre praktisere den samme ytringskulturen. Mellomledere står også ofte i et krysspess, og det er viktig å sikre rammevilkår slik at også denne delen av organisasjonen praktiserer et godt ytringsklima og god ytringskultur.

Eksempler på tiltak for å fremme en god ytringskultur kan være opplæring av ledere om regelverket. Det er også viktig at kommunen ikke har retningslinjer som skaper usikkerhet om rammene for ytringsfriheten.

God ytringskultur bør sikres på alle nivåer i organisasjonen.

2

Hvem kan varsle?



2.1 Arbeidstakere

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.

Tidligere arbeidstakere omfattes i utgangspunktet ikke, men kan etter forholdene ha vern mot gjengjeldelse dersom de varsler om kritikkverdige forhold ved virksomheten som de ble kjent med i arbeidsforholdet.

2.2 Personer som ikke er arbeidstakere

Elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål, sivile tjenestepiktige, pasienter i helseinstitusjoner og attføringsinstitusjoner, personer som i opplæringsøyemed eller i forbindelse med arbeidsrettede tiltak utplasseres i virksomheten og personer som uten å være arbeidstakere deltar i arbeidsmarkeds-tiltak kan også varsle om kritikkverdige forhold uten å være arbeidstakere, jf. § 1-6.

2.3 Innleide arbeidstakere

Innleide arbeidstakere har rett til å varsle om forhold i virksomheten til innleier, se arbeidsmiljøloven § 2A-1 første ledd.

2.4 Andre

Oppdragstakere, politikere og kommunens innbyggere er ikke omfattet av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. De vil likevel kunne varsle om forhold som kan være kritikkverdige og som nødvendig-gjør oppfølging og håndtering fra kommunens side.

Virksomheten har et ansvar for å rette opp de kritikkverdige forholdene uavhengig av hvordan denne kunnskapen kommer frem, herunder hvem som har varslet. Forvaltningsrettslige prinsipper, herunder ulovfestede saklighetsprinsipper, vil gjelde for kommunens håndtering av slike saker.

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.

3

**Hva kan man
varsle om?**



3.1 Kritikkverdige forhold

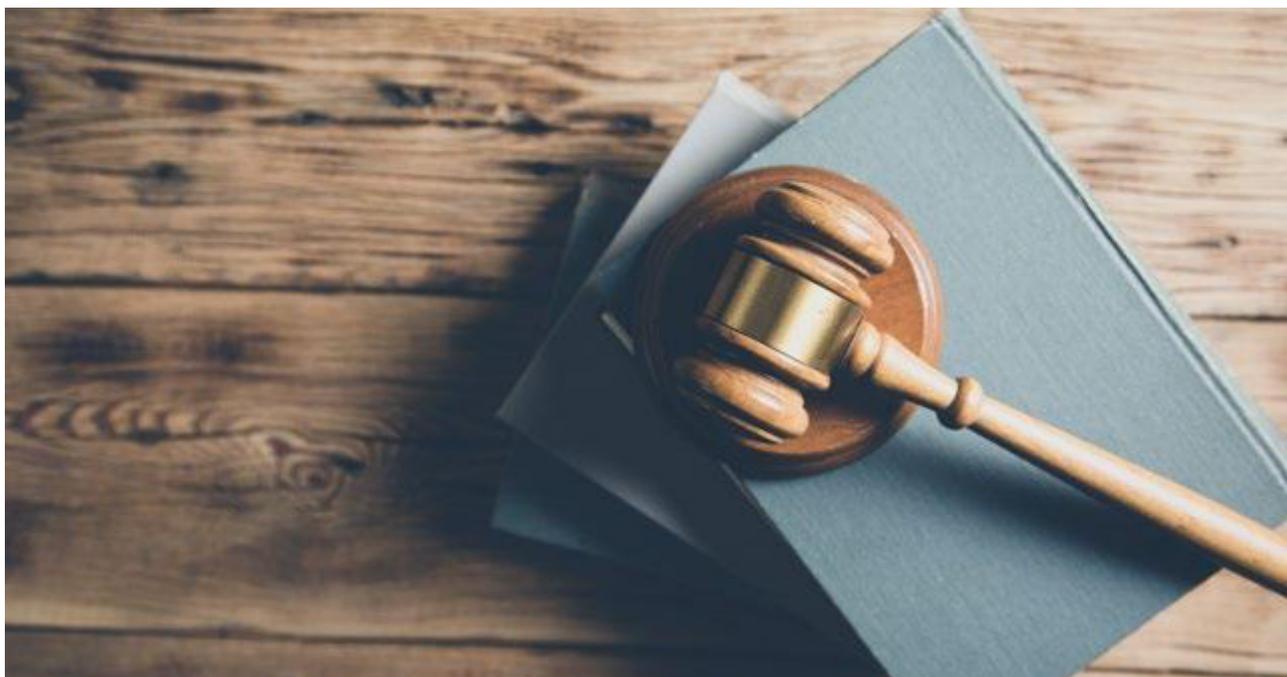
Arbeidstaker kan varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.

Hva som menes med kritikkverdige forhold følger av arbeidsmiljøloven § 2A-1 andre ledd. Dette er forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Misnøye og kritikk om andre forhold faller utenfor. Det følger av forarbeidene at «kritikkverdige forhold» er ment å favne vidt. Dette er også understreket av Høyesterett i avsagt dom i HR-2023-2430-A.

Lovteksten lister opp eksempler på kritikkverdige forhold:

- fare for liv og helse
- fare for klima og miljø
- korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- myndighetsmisbruk
- uforsvarlig arbeidsmiljø
- brudd på personopplysningssikkerhet

Det følger av forarbeidene at «kritikkverdige forhold» er ment å favne vidt. Dette er også understreket av Høyesterett i avsagt dom i HR-2023-2430-A.



Eksemplene er av veiledende karakter. Mottak av gave i tjenesten av større verdi enn kommunens egne retningslinjer tillater vil være brudd på skriftlige etiske retningslinjer og således et kritikkverdig forhold. En slik gave kan også etter forholdene være korrupsjon, og vil da også være brudd på straffelovens bestemmelse.

I dommen avsagt av Høyesterett [HR-2023-2430-A] kom retten til at varslers beskrivelse av personalleders opptreden i et møte med en ansatt var – dersom det var hold i påstandene – i strid med virksomhetens etiske retningslinjer om at enhver måtte oppføre hensynsfullt og korrekt overfor ledere og kollegaer. Varsel om personalleders opptreden var derfor et varsel om kritikkverdig forhold.

Brudd på etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet vil også være kritikkverdige forhold. Det må være tale om en etisk norm som er anerkjent at mange, og en tolkningsfaktor vil kunne være hva som har allmenn interesse.

Kritikkverdige forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige kun ut fra sin egen etiske overbevisning faller utenfor. For eksempel vil det ikke være kritikkverdig å peke på praksis for utdeling av p-piller til unge jenter som kritikkverdig ut fra eget verdisyn om seksualitet dersom praksis er i tråd med loven.

Faglig og politisk uenighet vil som utgangspunkt ikke være kritikkverdige forhold.

Forhold som verken er ulovlige eller uetiske faller derfor utenfor. For eksempel kritikk av budsjett- og bemanningssituasjonen ved sykehjemmet. Dersom bemanningssituasjonen kan innebære brudd på forsvarlighetsnormen vil det likevel kunne være brudd på rettsregler og utgjøre et kritikkverdig forhold.

Det er ikke et krav at den som varslers om kritikkverdige forhold kan bevise at det er hold i det som sies. Et varsel kan derfor uttrykke bare en mistanke eller bekymring. Holdbarheten vil måtte klarlegges gjennom de undersøkelser arbeidsgiver har plikt til å gjøre etter § 2A-3. Høyesterett formulerer det slik: «Avgjørende er med andre

Et varsel kan uttrykke bare en mistanke eller bekymring. Holdbarheten vil måtte klarlegges gjennom de undersøkelser arbeidsgiver har plikt til å gjøre etter § 2A-3.

ord om arbeidstakeren sier fra om forhold som vil være kritikkverdig dersom det er hold i det som uttrykkes eller mistenkes.»

Dersom arbeidsgiver er usikker på om det er et varsel om kritikkverdige forhold etter en fortolkning av varselet, bør arbeidsgiver avklare dette med varslers. Etter Høyesteretts dom er det ikke grunnlag for å kreve noe annet av tillitsvalgte enn av andre arbeidstakere når det gjelder klargjøring av om det foreligger et varsel.

Arbeidstaker har også et vern mot usaklig gjengjeldelse når arbeidstaker fremmer misnøye eller annen kritikk overfor arbeidsgiver. Når arbeidsgiver mottar et varsel, vil god dialog og lav terskel for raskt å gjennomføre mindre undersøkelser i mange tilfeller kunne forebygge at i utgangspunktet enkle varsler utvikler seg til kompliserte varslings saker.

Vi mener det normalt ikke er så viktig å ta stilling til om et forhold er kritikkverdig etter arbeidsmiljøloven § 2 A-1 idet også kritikk og uenighet kan foranledige aktivitet hos arbeidsgiver. Det sentrale er fokus på å håndtere innholdet i varselet og eventuelt bringe eventuelle kritikkverdige forhold til opphør. Også kritikk bør håndteres innenfor rammen av god yringskultur.

3.2 Eget arbeidsforhold

Lovens utgangspunkt er at yringer om eget arbeidsforhold ikke regnes som varslings jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1 tredje ledd. Det er likevel et varsel dersom forholdet er kritikkverdig etter bestemmelsens andre ledd.

Eksempel på forhold som gjelder eget arbeidsforhold er misnøye med lønn. Også personkonflikter eller dårlig personkjemi faller utenfor med mindre konflikten medfører et uforsvarlig arbeidsmiljø som er et brudd på arbeidsmiljøloven § 4-3. Da er det likevel et kritikkverdig forhold.

Om den ansatte mener seg utsatt for mobbing/trakassering av leder eller kollegaer, vil dette i utgangspunktet kunne anses som en varslings om uforsvarlig arbeidsmiljø og innebære kritikkverdige forhold. Det kan være utfordrende å ta stilling til om det varsles om

Også kritikk bør håndteres innenfor rammen av god yringskultur.

et uforsvarlig arbeidsmiljø eller om det gjelder misnøye og kritikk om eget arbeidsforhold. Dette må vurderes konkret. I mange tilfeller vil varslinger være kritikk av lederstil eller faglig uenighet som likevel ikke er kritikkverdige forhold i lovens forstand.

I praksis gjelder mange varslinger det psykososiale arbeidsmiljøet, og mange av disse sakene kan avsluttes som grunnløse fordi det dreier seg om arbeidstakere som er utsatt for ledelse. Arbeidsgiver må likevel gjøre tilstrekkelige undersøkelser før det fastslås at varselet ikke gjelder kritikkverdige forhold i virksomheten.



4

Fremgangsmåten ved varsling



4.1 Forsvarlig fremgangsmåte

Loven stiller visse krav til måten det varsles på. Kravene til fremgangsmåte er ulike ved intern og ekstern varsling, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-2.

4.2 Intern varsling

Arbeidstaker kan normalt alltid varsle internt til arbeidsgiver eller til en representant for arbeidsgiver. Dette vil være en ansvarlig person som har myndighet til å påvirke og beslutte i spørsmål det varsles om.

Mange varsler eller andre kritiske ytringer mottas og behandles av nærmeste leder uten at det problematiseres at det dreier seg om et kritikkverdig forhold. Arbeidstaker bør oppfordres til å varsle til nærmeste leder eller overordnet leder. De er normalt nærmest til å undersøke og eventuelt bringe de kritikkverdige forholdene til opphør.

Det er viktig at ledere på alle nivåer oppfordres til å møte varsler, kritikk og uenighet på en konstruktiv måte.

Arbeidstaker kan også alltid varsle i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling.

Det kan også varsles til verneombud, tillitsvalgt eller advokat som er tilsatt i virksomheten eller som har oppgaven å motta varsler for virksomheten.

Arbeidstaker kan også alltid varsle i samsvar med varslingsplikt. Et eksempel er arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd d, hvoretter alle arbeidstakere har plikt til å underrette arbeidsgiver eller verneombud når de blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen.

Det er viktig at ledere på alle nivåer oppfordres til å møte varsler, kritikk og uenighet på en konstruktiv måte.

4.3 Varsling til tilsynsmyndigheter

Arbeidstaker kan alltid varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet. Eksempler på dette er Statsforvalteren, Arbeidstilsynet, politiet, Datatilsynet, og Sivilombudet. For eksempel vil ikke Arbeidstilsynet undersøke varselet selv, men de kan vurdere om de skal gjennomføre tilsyn med arbeidsmiljøet i virksomheten etter mottatt varsel. Politiet vil vurdere om det er grunnlag for å åpne etterforskning.



4.4 Ekstern varsling

Forsvarlighetskravet skjerpes når det gjelder offentlig varsling, for eksempel til media, se arbeidsmiljøloven § 2 A-2 tredje ledd. Det kan være offentlig varsling også ved blogginnlegg eller andre kommunikasjonskanaler med en stor og åpen mottakerkrets. Lovbestemmelsen oppstiller tre vilkår som alle må være oppfylt for at det skal være forsvarlig varsling.

4.4.1. Aktsom god tro

Varsler må være i aktsom god tro om innholdet i varselet. Dette innebærer at det skal foreligge et forsvarlig grunnlag for varslingen. Formålet er å forhindre at arbeidstaker går ut med grunnløse eller svakt funderte påstander. Det som er avgjørende er hva arbeidstaker hadde rimelig grunn til å tro ut fra sin posisjon eller kompetanse og med de opplysninger som var tilgjengelige på det tidspunktet varslingen skjedde. Kravene til arbeidstaker må ikke være for strenge. Kravene til aktsomhet avhenger blant annet av arbeidstakerens stilling og faglige kompetanse, tidsaspektet og hva slags opplysninger det er tale om.

4.4.2 Allmenn interesse

Retten til å ytre seg offentlig om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet er sterkere dersom hensynene som ligger bak ytringsfriheten taler for at allmennheten får vite om forholdene, for eksempel hvis det gjelder kriminelle forhold, opplysninger av betydning for allmennhetens kontroll med offentlig forvaltning, eller kvaliteten på varer eller tjenester. Vilkår om allmenn interesse skal ikke vurderes for strengt.

Kravet om allmenn interesse vil etter omstendighetene beskytte arbeidsgiver mot at opplysninger som kun er av intern eller personlig interesse, slik tilfellet ofte er i interne personkonflikter, blir et tema som kommer ut og drøftes på den offentlige arena. Dette kan skade arbeidsmiljøet unødvendig. Det kan likevel tenkes at slike opplysninger kan ha allmenn interesse etter en konkret vurdering av innholdet i varselet. Normalt vil arbeidsmiljøutfordringer ikke ha allmenn interesse, men dersom dette skyldes virksomhetens øverste leder, vil det nok likevel ha en slik allmenn interesse.

Forsvarlighetskravet skjerpes når det gjelder offentlig varsling, for eksempel til media, se arbeidsmiljøloven § 2 A-2 tredje ledd.

Dersom disse opplysningene er omfattet av taushetsplikten, vil det uansett ikke være adgang til å ytre seg om disse i det offentlige rom.

4.4.3 Må først ha varslet internt

Arbeidstaker skal som hovedregel ta opp de kritikkverdige forholdene internt først. Arbeidsgiver skal gis en rimelig mulighet til å undersøke forholdet og eventuelt løse det før det varsles offentlig. Kravet om å varsle internt først er imidlertid ikke absolutt, og gjelder ikke dersom det er grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

4.5 Anonym varsling

Anonyme varsler skal følges opp på linje med andre varsler så langt dette lar seg gjøre.

Det kan imidlertid være krevende å følge opp forholdene det varsles om dersom varsler ikke er kjent og det ikke er mulig å få tilleggsopplysninger av varsler. I mange tilfeller vil det likevel være fullt mulig å følge opp aktivitetsplikten ved anonyme varslinger, enten gjennom samtaler med ansatte eller andre undersøkelser. Mange kommuner har også systemer som gjør at de kan kommunisere med varsler.

Vårt inntrykk er at anonyme varslinger ikke skaper store utfordringer i praksis.

Anonyme varsler skal følges opp på linje med andre varsler så langt dette lar seg gjøre.



5

Aktivitetsplikten



5 Aktivitetsplikten

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt ved varsling etter arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-3. Dette innebærer både en undersøkelsesplikt av varselet og en omsorgsplikt overfor varslere.



5.1 Undersøkelsesplikten

Når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten skal arbeidsgiver sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. Dette er dels et spørsmål om når undersøkelser skal gjennomføres, og dels et spørsmål om *hvilket omfang* undersøkelsene skal ha

Arbeidsgivers undersøkelsesplikt gjelder både om det varsles i henhold til rutine eller varselet er mottatt på annen måte.

Forvaltningsrettslige saksbehandlingsprinsipper må ivaretas og tilpasses sakens kompleksitet. Sentrale prinsipper, som kontradiksjon, dokumentasjon og habilitet, skal alltid ivaretas. I enkle tilfeller vil det være tilstrekkelig å dokumentere at en kort samtale har funnet sted, nedtegne hovedpunktene fra denne og arkivere dokumentet.

Den som undersøker varselet skal være habil etter forvaltningslovens regler.

Ved ekstern undersøkelse av advokat, også advokater tilsatt i kommunen, er det viktig at advokatetiske retningslinjer for private granskninger hensyntas. Disse ble revidert i juni 2023. Reglene kan også være veiledende i mer omfattende undersøkelser foretatt av andre enn advokater.

5.1.1 Tilstrekkelig undersøkt

Arbeidsgiver har ikke plikt til å gjennomføre grundigere undersøkelser enn varselet gir saklig grunnlag for, men må sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt. Hva som er tilstrekkelig undersøkelse beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Ressursmessige hensyn vil også kunne vektlegges i en slik vurdering.

Dersom det etter en forundersøkelse kan slås fast at varselet er grunnløst vil det kunne være nok å konstatere dette. I mange tilfeller kan det være tilstrekkelig med enkle undersøkelser, for eksempel en samtale med varslere eller en eller flere ansatte. I noen tilfeller er det nødvendig å gjøre mer omfattende undersøkelser, for eksempel ved å gjennomføre en granskning.

Når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten skal arbeidsgiver sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

5.1.1.1. Intern eller ekstern undersøkelse?

Utgangspunktet er at arbeidsgiver selv kan og bør undersøke de fleste varsler som mottas. Dette er en sentral del av ledelsen i virksomheten. En rekke varsler følges også opp i den løpende drift uten at det kommer på spissen om det enkelte forhold er omfattet av varslingsreglene eller ikke.

I enkelte saker uttrykkes det mistillit til ledelsen og påberopes inhabilitet. Det kreves da ofte en objektiv undersøkelse som skal gjøres av eksterne. Det er arbeidsgiver som beslutter hvordan et varsel skal følges opp og om det skal gjøres eksternt.

Dersom arbeidsgiver er habil til å håndtere varselet, kan og bør varselet så ofte som mulig håndteres internt.

Arbeidsgiver kjenner de lokale forhold best, og er ofte best kvalifisert til å undersøke varselet så fort som saken tillater og treffe raske tiltak der det er nødvendig. Arbeidsgiver har da større grad av kontroll med saken. Dette kan også bidra til at saken ikke eskalerer unødvendig. Undersøkelsene kan også være unødvendig prosess-, tids- og kostnadsdrivende.

I hvilken grad det likevel er hensiktsmessig å gjennomføre ekstern undersøkelse må vurderes konkret. Hensynet til legitimitet til resultatet av undersøkelsen, eller behov for et nytt blikk på saken, kan i noen tilfeller tilsi at undersøkelsen likevel skjer eksternt, også når det ikke foreligger inhabilitet hos ledelsen eller den som undersøker saken for arbeidsgiver. Se nærmere avsnitt 5.3 som omhandler varsel på kommunedirektør.

5.1.1.2. Undersøkelse av arbeidsmiljøsaker

I praksis viser det seg særlig utfordrende å undersøke krevende arbeidsmiljøsaker. Det er ofte slik at en undersøkelse som skal kartlegge arbeidsmiljøutfordringer med utgangspunkt i en metode som skal bekrefte eller avkrefte enkelte påstander ikke bringer tilstrekkelig klarhet i de underliggende årsakene og sammenhengene. Riktig valg av undersøkelsesmetode er viktig for å avdekke årsaker og hindre videreutvikling av et konfliktfylt arbeidsmiljø. Undersøker bør også ha den rette kompetansen.

Dersom arbeidsgiver er habil til å håndtere varselet, kan og bør varselet så ofte som mulig håndteres internt.

5.1.1.3. Er det nødvendig å konkludere?

Det sentrale er at arbeidsgiver undersøker varselet og sørger for at eventuelle kritikkverdige forhold bringes til opphør. I mange varslingssaker brukes det mye ressurser på å avklare om det har skjedd kritikkverdige forhold eller ikke. Fokuset bør være å bringe eventuelle kritikkverdige forhold til opphør. Det er ofte ikke nødvendig å konkludere, eller å ta stilling til hvem som har rett i spørsmålet det er varslet om.

Et eksempel er om arbeidstaker varsler om å ha blitt utsatt for trakassering fra en leder eller kollega. Om lederen eller kollegaen ikke er enig i fremstillingen til varsler, men likevel ser at vedkommende kunne opptrådt på en annen måte, er det ikke nødvendig at arbeidsgiver konkluderer dersom det eventuelle kritikkverdige forholdet trolig ikke vil gjenta seg. Fokuset bør da heller være å forebygge og forhindre at dette skjer igjen. Den det blir varslet om, må normalt tåle at det ikke konkluderes og dermed at vedkommende ikke blir «renvasket».

I enkelte tilfeller hvor påstandene er svært alvorlige og/eller stigmatiserende, kan det likevel være nødvendig for arbeidsgiver å konkludere. Det kan være handlinger som – dersom de stemmer – er uforenlig med et videre arbeidsforhold eller krever særskilt oppfølging av den ansatte. Kan forholdet det varsles om være straffbart, må man vurdere å involvere politiet.

5.1.2 Innen rimelig tid

Det er viktig at varselet undersøkes innen rimelig tid fordi det vil gi grunnlag for hurtig inngripen for å bringe eventuelle kritikkverdige forhold til opphør, eventuelt at innholdet i varselet raskt kan avkreftes. Rask agering vil være viktig også for å kunne behandle saken på lavest mulig nivå. Det kan bidra til at saken avklares uten mye støy i virksomheten og forhindre at den eskalerer. Samtidig kan sakens kompleksitet og krav til forsvarlig saksbehandling tilsi at hurtighet må vike for forsvarlighet.

I mange tilfeller kan det være naturlig å gjøre forundersøkelser for å bringe klarhet i om hele eller deler av varselet bør forfølges videre,

Det sentrale er at arbeidsgiver undersøker varselet og sørger for at eventuelle kritikkverdige forhold bringes til opphør.

eller om det kan avsluttes på en enkel måte. Dette bør kunne gjøres relativt raskt i de fleste saker.

Det bør gis tilbakemelding til varsler om at varselet er mottatt og at saken vil følges opp. Dersom saken trekker ut i tid kan det etter forholdene være fornuftig med kontakt med varsler underveis. Dette bør kommunen innta i sine rutiner.



5.2 Omsorgsplikten

5.2.1 Varsler

Arbeidsgiver skal påse at varslere har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-3 andre ledd. Dette er en presisering av den generelle omsorgsplikten arbeidsgiver har overfor arbeidstakere.

I tillegg skal arbeidsgiver om nødvendig sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

Varsleren kan være i en spesielt sårbar situasjon etter å ha varslet uten at sårbarheten nødvendigvis er så synlig for arbeidsgiver. Det kan derfor i en del tilfeller være grunn til å sikre at arbeidstaker ikke utelukkes fra arbeidsmiljøet eller på andre måter utsettes for negative sanksjoner fra ledere eller øvrige kollegaer. Arbeidsgiver skal også sørge for at varslers identitet ikke røpes i større grad enn nødvendig.

En samtale, eller regelmessige samtaler, med varslere kan være nødvendig for å kartlegge hvordan varslere har det og om situasjonen foranlediger tiltak. Dersom varslere sykmeldes må det sikres at varslere følges opp selv om det er varslet på nærmeste leder. Det bør vurderes om den som følger opp den sykmeldte varsleren ikke skal være den lederen det er varslet på. Også andre tiltak kan etter forholdene være aktuelle.

Alle arbeidstakere har rett til et forsvarlig arbeidsmiljø. Varslere har derfor ikke rett til et forsvarlig arbeidsmiljø på bekostning av andre arbeidstakere, herunder den varselet retter seg mot.

5.2.2 Den varselet retter seg mot

Varslingskapittelet har ikke særlige regler for å ivareta den varselet retter seg mot. Det kan være en stor belastning å få et varsel rettet mot seg, og arbeidsgiver har i kraft av arbeidsforholdet omsorgsplikt også for den varselet retter seg mot. Arbeidsgiver skal sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø også for eventuell leder eller medarbeider som varselet retter seg mot.

De samme tiltakene som for varslere bør vurderes også for den varselet rettes mot. Det bør gjennomføres samtale, eventuelt regelmessige samtaler, for å undersøke om det er behov for spesielle tiltak.

I tillegg skal arbeidsgiver om nødvendig sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

5.3 Særlig om varsel rettet mot kommunedirektør

Kommunedirektøren er tillagt myndighet og ansvar, både direkte gjennom kommuneloven og delegert fra kommunestyret. Sentralt er det at kommunedirektøren skal være leder av administrasjonen og er tillagt ansvar for den løpende personaloppfølgingen i kommuneloven § 13-1 syvende ledd, og har ansvar for internkontrollen etter § 25-1.

Varsel på kommunedirektøren skal i utgangspunktet følges opp av kommunedirektøren selv. Det er viktig at kommunedirektøren ikke unødvendig settes ut av spill på grunn av varsler som gjelder kommunedirektørens ansvarsområde, og som kommunedirektøren selv har ansvar for å rette opp i.

Selv om de fleste varsler på kommunedirektør skal og bør følges opp av kommunedirektøren selv, kan det være hensiktsmessig at varselet i første omgang vurderes av andre enn kommunedirektøren. Dette både for å vurdere videre håndtering av varselet og for å sikre legitimiteten til den videre prosessen.

Oppfølging kan gjøres av en eller noen som representerer kommunedirektørens arbeidsgiver, dvs. på politisk nivå. Vi anbefaler at dette gjøres av et arbeidsgiverutvalg som har bred forankring i kommunestyret. I mindre kommuner vil formannskapet kunne utgjøre et slikt arbeidsgiverutvalg. Utvalget bør ha fullmakt til å innhente juridisk bistand ved behov. Det vil ofte være hensiktsmessig at utvalget kan rådføre seg med en advokat med kompetanse på varslingssaker og kommuneloven.

Kommunedirektøren vil i de færreste tilfeller være inhabil til å undersøke og følge opp de kritikkverdige forholdene det pekes på i varselet. Det må foretas en konkret vurdering av habilitet etter forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven § 6. Kommunedirektøren vil først være inhabil dersom kommunedirektøren er:

- part i saken
- nært tilknyttet en som er part i saken
- eller om det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet

Varsel på kommunedirektøren skal i utgangspunktet følges opp av kommunedirektøren selv.

Kommunedirektøren vil eksempelvis være inhabil til selv å følge opp varselet dersom saken kan få personalmessige konsekvenser for vedkommende. Det er kommunedirektøren som selv skal vurdere om han er inhabil etter forvaltningsloven § 8, men spørsmålet kan overprøves av overordnede. Det sentrale er derfor overordnetes vurderinger av kommunedirektørens habilitet. Vurderingen bør gjøres skriftlig.

Det kan i noen tilfeller likevel være hensiktsmessig at andre undersøker saken selv om kommunedirektøren er habil. I slike tilfeller avgjør kommunedirektøren hvem som skal undersøke varselet og om oppdraget skal settes ut eksternt. Det vil ofte være fornuftig at kommunedirektøren drøfter dette spørsmålet med arbeidsgiverutvalget.

Vi anbefaler at kommunen etablerer et *varslingsmottak* for varsler hvor varsler på kommunedirektør rettes. Dette bør være arbeidsgiverutvalget, eventuelt ordfører eller kommuneadvokat. Et varsel på kommunedirektør bør håndteres raskt og uten unødvendig spredning av informasjon om varselet. Formannskapet eller kommunestyret bør derfor ikke være et varslingsmottak, særlig fordi dette vil involvere mange folkevalgte og også kunne forsinke håndteringen.

Det kan være nødvendig å gjøre noen mindre *forundersøkelser/undersøkelser* for å avklare om det kan foreligge inhabilitet, avklare omfanget av saken og hvordan den bør håndteres videre. En slik forundersøkelse kan avklare om saken kan håndteres videre av kommunedirektøren i kraft av kommunedirektørens ansvar etter kommunelovens § 13-1 og internkontrollansvaret i § 25-1, følges opp av politisk ledelse ved arbeidsgiverutvalget, eller om det er nødvendig med ekstern undersøkelse.

Også slike enkle undersøkelser kan gjøres av arbeidsgiverutvalget, eventuelt ordfører. Kommuneadvokat som har en særlig uavhengig stilling, kan gjerne bistå i en slik forundersøkelse/undersøkelse. Undersøkelser utover dette bør normalt skje ved hjelp av ekstern bistand. Med mindre håndtering av varselet ligger innenfor kommunedirektørens ansvarsområde, anbefaler vi ikke at grundigere under-

Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig at andre undersøker saken selv om kommunedirektøren er habil.

søkelser gjennomføres av ansatte i administrasjonen, for eksempel advokater tilsatt i kommunen eller personalavdelingen. Dette uavhengig av organisering i kommunen.

Settekommunedirektør med ekstern bistand kan også være et alternativ, men vi mener det normalt er bedre at kommunen selv håndterer dette med ekstern bistand.

Kontrollutvalget skal ivareta kommunens egenkontroll. Utvalgets oppgaver etter kommuneloven § 23-2 tilsier at utvalget ikke bør motta, undersøke eller saksbehandle et varsel.

Arbeidsgiverutvalget eller ordfører kan da *avslutte ubegrunnede og enkle varslinger* uten videre involvering av formannskapet og/eller kommunestyret.

Det kan også gjennomføres *samtaler med andre*, men det bør utvises stor varsomhet med å gjennomføre samtaler mellom politisk nivå og administrativt nivå. Dette må gjøres med forståelse for rolledelingen mellom politisk og administrativt nivå. Kommunedirektør bør varsles om at slike samtaler finner sted. Er det behov for slike samtaler, bør disse normalt gjennomføres av eksterne.



Dersom det er nødvendig med tettere *lederoppfølging* av kommunedirektør, kan arbeidsgiverutvalget gjennomføre samtaler med kommunedirektøren. Det er likevel viktig å vise varsomhet i slike samtaler slik at føringer og oppfølging skjer i tråd med den rolledeling som følger av kommunelovens system.

Dersom det gjelder et varsel på kommunedirektør, og varsler har kommunedirektør som nærmeste overordnede, er det viktig å sikre at *omsorgsplikten* ivaretas også under eventuell granskning av varselet. Dette kan for eksempel gjøres ved at en annen enn kommunedirektør for en periode får personalansvaret for varsler. Omsorgsplikten må også ivaretas for kommunedirektøren som arbeidstaker. Det bør vurderes om det skal gjennomføres samtale med kommunedirektør for å undersøke om det kreves spesielle tiltak. Se mer om omsorgsplikten under avsnitt 5.2.

Vi anbefaler at varslingsrutinene særskilt omhandler varsel på kommunedirektør. Rutinene skal drøftes med de tillitsvalgte, og bør også behandles i partssammensatt utvalg før de vedtas av kommunestyret. Det bør også gå frem av kommunens delegasjonsreglement hvem som har fått delegert myndighet til å motta og eventuelt gjøre mindre forundersøkelser av varsler på kommunedirektør. Utvalget bør ha fullmakt til å innhente ekstern bistand. Dette i tillegg til andre fullmakter som eventuelt delegeres til arbeidsgiverutvalget, for eksempel fastsetting av lønn, medarbeidersamtaler med videre.

5.4 Særlig om varsel som er rettet mot folkevalgte

Varsel fra arbeidstakere om kritikkverdige forhold rettet mot ordfører eller andre folkevalgte reiser særlige spørsmål.

Arbeidsgivers aktivitetsplikt utløses dersom et eventuelt kritikkverdige forhold fra folkevalgt har skjedd gjennom utøvelse av tillitsverv for kommunen. Eksempler på slike forhold er dersom en folkevalgt trakasserer enkeltansatte fra kommunestyrets talerstol eller det er mistanke om at folkevalgte har begått underslag eller korrupsjon i kommunen.

Omsorgsplikten må også ivaretas for kommunedirektøren som arbeidstaker.

Varsel om kritikkverdige forhold som retter seg mot folkevalgte i egenskap av politikere vil ikke omfattes av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. Det er noe som naturlig kan følges opp av det enkelte parti eller gjennom demokratiske prosesser. For eksempel vil folkevalgtes opptreden i media i utgangspunktet ikke omfattes av varslingsreglene.

Vi anbefaler at kommunen klargjør i sine varslingsrutiner hvordan varsel rettet mot folkevalgte skal håndteres. Dette kan enten gjøres ved at rutineene får direkte anvendelse så langt de passer eller at dette reguleres særskilt.

Ordinært varslingsmottak kan benyttes. Varsler på folkevalgte kan i første omgang vurderes på administrativt nivå i tråd med rutinen. Åpenbart grunnløse påstander siles bort. Ansatte som eventuelt blir utsatt for trakassering/mobbing av folkevalgte bør følges opp for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. Videre oppfølging utover dette bør håndteres direkte av kommunedirektør.

Påstander om økonomisk kriminalitet, som korrupsjon eller underlag, bør anmeldes til politiet med mindre det dreier seg om klart grunnløse påstander. Kommunedirektøren må ta stilling til om det er grunnlag for politianmeldelse uten at ordfører informeres, typisk der de påståtte straffbare forholdene er begått av ordføreren. Dersom det er nødvendig med ytterligere undersøkelser/granskning før det kan tas stilling til om forholdet skal anmeldes, anbefaler vi at kommunen innhenter ekstern bistand eller at revisjonen vurderer forholdet. For øvrig må kommunedirektøren sørge for informasjon til politisk nivå i tråd med kommunelovens regler.

Kommunestyret kan vedta suspensjon av ordfører eller andre folkevalgte etter kommuneloven § 7-12 i særlige tilfeller. Det er strenge vilkår for suspensjon.

Vi anbefaler at kommunen klargjør i sine varslingsrutiner hvordan varsel rettet mot folkevalgte skal håndteres

6

Rutiner for varsling





6.1 Plikten til å utarbeide skriftlige rutiner

Kommuner og fylkeskommuner har plikt til å utarbeide rutiner for intern varslingsrutiner, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-6. Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1 og i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle. Dette er inntatt i loven som en påminnelse for arbeidsgiver.

Videre skal rutinene være skriftlige, og loven oppstiller minimumskrav til rutinenes innhold. De skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold.

Fremgangsmåte for varslingsrutiner skal fremgå av rutinene. Dette innebærer at rutinene beskriver hvor varsel skal rettes, for eksempel til et varslingssekretariat eller til en ekstern advokat. Det bør også fremgå om varsel bør rettes til nærmeste leder eller kan rettes til tillitsvalgt eller verneombud.

Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle. Dette er inntatt i loven som en påminnelse for arbeidsgiver.

Også fremgangsmåten for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler skal fremgå av rutinene. Loven stiller ingen konkrete krav til arbeidsgivers fremgangsmåte, og rutinene vil normalt ikke være for detaljerte. Det bør fremgå om et varslingsmottak også har myndighet til å saksbehandle varselet, eventuelt hvilke undersøkelser som kan gjøres før det involverer ledelsen. Normalt bør det være en tett kontakt mellom sekretariatet og ledelsen.

Varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle i virksomheten. Gode varslingsrutiner som er kjent i organisasjonen legger til rette for en tydelig og etterrettelig oppfølging.

Rutinene bør også omfatte tilbakemelding til varsler. Det bør vurderes i det enkelte tilfellet hvilken tilbakemelding som bør gis varsler. Arbeidsgiver bør raskt etter mottak av varsel bekrefte at varselet er mottatt og vil bli håndtert av arbeidsgiver så langt varselet foranlediger dette.

Når saken er ferdig behandlet bør varsler motta en kort melding fra arbeidsgiver om at varselet er håndtert og saken avsluttet fra arbeidsgivers side. Varsler har ikke krav på å vite hvilke konsekvenser saken eventuelt fikk for den varselet rettet seg mot. Det er normalt heller ikke tilrådelig eller riktig å gi varsler slik informasjon.

6.2 Råd for utarbeidelse av varslingsrutiner

Varslingssaker kan omfatte svært mange ulike forhold med ulik kompleksitet og alvorlighetsgrad. Det er viktig at dette hensyntas ved utforming av rutinene. Lovens krav om at rutinene skal omtale saksbehandling og oppfølging av varsling er ikke til hinder for at rutinene utformes slik at det muliggjør en viss fleksibilitet og differensiering.

Varslingsrutinene skal sikre forutberegnelighet og ivareta rettsikkerheten til alle berørte parter i en varslings sak. Det er videre viktig at rutinene sikrer en habil og forsvarlig saksbehandling som inngir tillit. Rutinene bør bidra til at det ikke oppstår rollekonflikter som kan svekke tilliten til behandlingen av varselet. De bør også gi god informasjon og veiledning til alle berørte parter.

Varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle i virksomheten.

Det er viktig at rutinene evalueres og justeres jevnlig etter hvert som kommunen får erfaring med håndtering av varsler og kan videreutvikle sine rutiner. Dette følger også av kommunens internkontrollansvar.

Det er viktig å involvere de tillitsvalgte i utviklingen av rutinene. Vårt råd er at tillitsvalgte og verneombud ikke deltar i et varslingssekretariat som mottar og/eller saksbehandler varsler. Håndtering av varsler er ikke et partsarbeid, men et ledelsesansvar, og de tillitsvalgte bør involveres i tråd med lov og avtaleverk på vanlig måte.

Kontrollutvalget har oppgaver og ansvar etter kommuneloven § 23-2. Det bør ikke være varslingsmottak eller ha en rolle i saksbehandlingen av et varsel.



7

Forbud mot gjengjeldelse



7.1 Gjengjeldelse som følge av lovlig varslings er forbudt

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med loven er forbudt, se arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Forbudet er viktig for å sikre trygge rammer for varsleren. Gjengjeldelse vil være enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som følge av, eller reaksjon på, at arbeidstaker har varslet.

Det er bare når de ugunstige handlingene kommer som en følge av varslingen at det vil være en ulovlig gjengjeldelse. Det er med andre ord krav om årsakssammenheng mellom varslingen og den ugunstige handlingen.

Det må vurderes konkret om det er årsakssammenheng mellom ugunstige handlinger og varslingen. Det er ikke tilstrekkelig at det er nærhet i tid mellom varslingen og den ugunstige handlingen. En saklig personmessig oppfølging av en arbeidstaker som også har varslet vil ikke være en gjengjeldeshandling, men det er ekstra viktig å dokumentere grunnlaget for oppfølgingen for å imøtegå eventuelle påstander om gjengjeldelser.

7.1.1 Risikovurdering

Arbeidsgiver skal, dersom det anses nødvendig, iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Dette følger av omsorgsplikten overfor varslere som er presisert i arbeidsmiljøloven § 2 A-3 andre ledd. Et eksempel på et slikt tiltak kan være å gjennomføre oppfølgingssamtaler med varsleren.

Vi anbefaler at det i rutinene tas inn et punkt om at det skal vurderes om det er nødvendig å iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse. Dette bør gjøres når varselet fremsettes. Tidlig i prosessen kan det være vanskelig å vurdere behovet for tiltak.

Spørsmål arbeidsgiver kan stille for å kartlegge behovet for risikovurdering:

- Er det risiko for at ansatte – ledere eller kollegaer – kan reagere negativt på varselet?
- Kan eller bør varslers identitet vernes?

Reglene om partsinnsyn kan gi en part rett til innsyn i varselet og også varslers identitet. Arbeidsgiver kan derfor ikke sikre at varslers identitet ikke blir kjent. Det kan være særlig grunn til å sette inn risikoreducerende tiltak dersom en kartlegging tilsier behov for beskyttelse av varslers identitet og identiteten likevel blir kjent.

Når varselet er ferdig undersøkt og avsluttet, bør det være et sjekkpunkt om det er avdekket forhold som tilsier at varslere kan bli utsatt for gjengjeldelse. Er det usikkerhet omkring dette, bør det gjennomføres en samtale med den som har varslet i etterkant.

7.1.2 Eksempler på gjengjeldelseshandlinger

Lovteksten lister opp ulike alternative gjengjeldelseshandlinger. Dette er kun eksempler på ulike ugunstige handlinger som kan være gjengjeldelse. Ugunstige handlinger eller unnløtelser, for eksempel endring i arbeidsoppgaver eller sosial ekskludering, kan utgjøre gjengjeldelse. Manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten eller ivaretagelse av omsorgsplikten, kan også være en gjengjeldelseshandling.

Reglene om partsinnsyn kan gi en part rett til innsyn i varselet og også varslers identitet.

8

Rett til innsyn i varslings-saken og om varslers identitet



8.1 Varslers rett til innsyn

Varslers rett til innsyn i sakens dokumenter beror på om vedkommende er «part». En part er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», se forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav e). Det følger av forvaltningsloven § 18 at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Unntak kan på visse vilkår følge av § 18 og § 19.

Varsler vil oftest ikke være part i saken. Dersom et varsel om trakasserende lederstil resulterer i en personalsak mot leder, vil lederen kunne være part i saken. Leder har da rett til innsyn i saken etter forvaltningslovens regler. I utgangspunktet vil derimot ikke arbeidstakere som *blir* trakassert være parter fordi de kun har krav på et forsvarlig arbeidsmiljø fritt for trakassering. Dette gjelder også dersom varsler er blant dem som skal være utsatt for trakassering. Dette kan forholde seg annerledes i en arbeidskonflikt hvor det vil kunne være aktuelt å treffe avgjørelser overfor flere og hvor varsler er en av disse.

Varsler har rett til innsyn i egne personopplysninger som behandles, jf. personvernforordningen artikkel 15. Innsynsrett i egne personopplysninger gjelder for alle ansatte og er derfor uavhengig av om varsler er part eller ikke. Personopplysningsloven § 16 vil likevel kunne gi unntak fra innsyn. Praktisk er § 16 bokstav e som på visse vilkår kan gi grunnlag for å unnta opplysninger i interne dokumenter.

Det kan i mange tilfeller være naturlig å gi varsler ytterligere informasjon i saken ut fra en vurdering av hvor berørt varsler er selv om varsler ikke er part. Arbeidsgiver må likevel overholde taushetsplikten og ivareta personvern hensyn overfor den det er varslet om.

8.2 Rett til innsyn for den varselet retter seg mot

Det følger av lovens forarbeider at varslers identitet skal behandles med konfidensialitet. I utgangspunktet innebærer det at varslers identitet kun skal opplyses til dem som har saklig grunn til å få kjennskap til denne.

I offentlig sektor gjør særlige forhold seg gjeldende gjennom at partsinnsynsreglene i forvaltningsloven kan komme til anvendelse og allmennhetens rett til innsyn etter offentleglova.

Partsinnsynsreglene kan gi en part rett til innsyn i varslers identitet og eventuelt andre taushetsbelagte opplysninger også i de tilfeller opplysningene gjelder personlige forhold etter forvaltningsloven § 13 og derfor er taushetsbelagt.

Det følger av forvaltningsloven § 18 at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Dette vil i utgangspunktet også gjelde varslers identitet. Unntak for partsinnsyn kan på visse vilkår følge av forvaltningsloven § 18 og § 19.

Uttalelsen i forarbeidene om at varslers identitet skal behandles med konfidensialitet, kan tilsi at arbeidsgiver bør benytte unntaksadgangen i forvaltningsloven § 19 andre ledd til å unnlate å opplyse om dette i de tilfeller der den det er varslet om er part og kontradiksjon blir ivaretatt på andre måter.

Varsler har rett til innsyn i egne personopplysninger som behandles, jf. personvernforordningen artikkel 15.

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

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

Den videre saksbehandlingen må ivareta ulovfestede krav til en forsvarlig saksbehandling og kontradiksjon uavhengig av om vedkommende har partsrettigheter. For eksempel ved mulighet til å imøtegå påstander som fremsettes i varselet.

Den det varsles på vil uavhengig av om vedkommende er part eller ikke også ha rett til innsyn i egne personopplysninger etter personvernforordningen § 15. Personopplysningsloven § 16 vil likevel kunne gi unntak fra innsyn. Praktisk er § 16 bokstav e som på visse vilkår kan gi grunnlag for å unnta opplysninger i interne dokumenter.

8.3 Allmennhetens rett til innsyn

Enhver kan uten nærmere begrunnelse kreve innsyn i kommunens saksdokumenter etter offentleglova. Det er en rekke unntaksbestemmelser i kap. 3. Taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas. I varslingssaker kan unntak etter interne dokumenter, samt etter § 23 og § 24 være aktuelt.

Dersom den det varsles om ikke har partsrettigheter vil i praksis spørsmålet om innsyn i varslers identitet måtte vurderes etter offentleglova.

Det må vurderes konkret om varslers identitet er å anse som et personlig forhold som omfattes av taushetsplikten etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13. Vernet om varslers identitet som er fremhevet i forarbeidene til varslingsbestemmelsene, vil kunne være et tolkningsmoment som tilsier at varslers identitet i mange tilfeller kan være taushetsbelagt og dermed unntas for innsyn.

Taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas. I varslingssaker kan unntak etter interne dokumenter, samt etter § 23 og § 24 være aktuelt.

Tilsvarende vil vern om varslers identitet også kunne være et legitimt hensyn å ta ved vurdering av meroffentlighet etter offentleglova § 11. Typisk i de tilfeller varslers identitet ikke er taushetsbelagt, men hvor det kan være grunnlag for å gjøre unntak etter andre bestemmelser i offentleglova.

Når det gjelder identitet til den varselet retter seg mot, må det vurderes konkret om det er grunnlag for unntak. Identiteten kan være taushetsbelagt etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13, for eksempel dersom varselet gjelder påstander om straffbare forhold. Dette må likevel vurderes konkret. Gjelder varselet en leder, og det straffbare forholdet har sammenheng med arbeidsforholdet, er det ikke nødvendigvis taushetsbelagt. Dersom det gjelder påstander om trakasserende lederstil, er det ikke uten videre taushetsbelagt. Også her har det betydning hvilken stilling det dreier seg om og må vurderes konkret etter varselets innhold.

Dersom det ikke er taushetsbelagte opplysninger, vil det kunne være andre unntakshjemler. For eksempel vil offentleglova § 23 kunne komme til anvendelse for vern av identitet til den varselet retter seg mot.

8.4 Varpling til offentlig myndighet

Dersom arbeidstaker varsler til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter etter arbeidsmiljøloven § 2 A-2 andre ledd, vil disse ha taushetsplikt om varslers identitet. Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-7.

Vern om varslers identitet vil også kunne være et legitimt hensyn å ta ved vurdering av meroffentlighet etter offentleglova § 11.



Postadresse: KS
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

