



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Retningslinjer

# Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Retningslinjer

# Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten

## **Innhold**

<b>1. Innledning.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Statens prinsipielle holdning til varsling.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Varslingsrutiner i statstjenesten.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Ytringsfrihet og ytringsklima .....</b>	<b>9</b>
4.1 Ytringsfrihet og varsling.....	9
4.2. Hvordan oppnå et godt ytringsklima? .....	10
<b>5. Hva må arbeidsgiver nedfelle i lokale varslingsrutiner.....</b>	<b>12</b>

<b>Vedlegg .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Å varsle om kritikkverdige forhold .....</b>	<b>20</b>
1.1 "Å varsle" .....	20
1.2 "Kritikkverdige forhold" .....	20
1.3 Klage i en forvaltningsrettslig sammenheng .....	22
1.4 Er det ellers forskjell på "å varsle" eller "klage" på forhold i virksomheten? .....	22
1.5 Hvordan skal varsling skje? .....	22
1.6 Hva bør en varsling inneholde? .....	23
1.7 Anonym varsling .....	23
1.8 Varslingsplikt og rapporteringsplikt.....	24
1.9 Taushetsplikten som hinder for varsling .....	25
<b>2. Hvem kan man varsle til? .....</b>	<b>27</b>
2.1 Rutiner for varsling .....	27
2.2 Intern varsling.....	27
2.3 Ekstern varsling.....	28
2.3.1 Varsling til adressater utenfor virksomheten .....	28
2.3.2 Varsling til allmennheten .....	28
<b>3 Kravet til forsvarlighet .....</b>	<b>29</b>
3.1 Utgangspunkt.....	29
3.2 Forsvarlighetskravet ved intern varsling .....	30
3.3 Forsvarlighetskravet ved ekstern varsling.....	30
3.3.1 Forsvarlighetskravet ved varsling til overordnet myndighet .....	30
3.3.2 Forsvarlighetskravet ved varsling til tilsyns- eller kontrollmyndigheter.....	31

3.3.3	Forsvarlighetskravet ved varsling til allmennheten .....	31
<b>4</b>	<b>Hvem kan varsle? .....</b>	<b>32</b>
<b>5</b>	<b>Hensynet til varsleren .....</b>	<b>33</b>
5.1	Informasjon om varslersens identitet .....	33
5.2	Informasjon til varsleren om utfallet av saken .....	33
<b>6</b>	<b>Hensynet til den det blir varslet om .....</b>	<b>35</b>
6.1	Kontradiksjon .....	35
6.2	Tilbakemelding til den det er varslet om .....	35
<b>7</b>	<b>Vern mot gjengjeldelse .....</b>	<b>37</b>
7.1	Hva innebærer vernet? .....	37
7.2	Delt bevisbyrde .....	37
7.3	Oppreisning .....	37
7.4	Vern ved "fremtidig varsling" .....	38
7.5	Bare forsvarlig varsling gir vern .....	38
7.6	Forholdet til annen lovgivning .....	38
<b>8</b>	<b>Virksomhetens behandling av intern varsling .....</b>	<b>40</b>
8.1	Hvem håndterer varslingen hos arbeidsgiver .....	40
8.2	Tjenestemenns inhabilitet ved behandling av varslingssaker .....	40
8.2.1	Generelt om habilitetsreglene etter forvaltningsloven .....	40
8.2.2	Når kan tjenestemenn være inhabile til å delta i behandling av en..... varslingssak? .....	41
8.2.3	Hvis en tjenestemann er inhabil til å behandle en varslingssak .....	41
8.3	Forsvarlig behandling av en varsling .....	42

8.4	Kompetansekrav .....	43
8.5	Hensynet til fortrolig /konfidensiell behandling .....	43
8.6	Undersøkelse av saken .....	44
8.7	Journalføring.....	45
8.8	Innsyn etter forvaltningsloven .....	45
8.9	Innsyn etter offentleglova .....	46
<b>9</b>	<b>Forholdet til personopplysningsloven .....</b>	<b>47</b>
9.1	Informasjonssikkerhet .....	47
9.2	Internkontroll.....	48
9.3	Informasjonsplikt .....	49
9.4	Rett til innsyn etter personopplysningsloven.....	49
9.5	Sletting av personopplysninger etter personopplysningsloven og arkivloven .....	50
9.6	Utlevering av data.....	51
<b>10</b>	<b>Sikkerhetsloven og Beskyttelsesinstruksen .....</b>	<b>51</b>

## 1. Innledning

I 2007 fikk arbeidsmiljøloven regler som pålegger arbeidsgiver å utarbeide rutiner eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling. I den forbindelse utarbeidet Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten. Disse retningslinjene var et supplement til [Arbeidstilsynets generelle veileder for varsling](#), fordi denne ikke behandler de særskilte problemstillingene knyttet til statsforvaltningen.

Etter noen års erfaringer med varslingsrutinene mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) det er behov for å revidere retningslinjene.

Selv om retningslinjene først og fremst er beregnet på statlige arbeidsgivere, kan de også være nyttige for tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte. KMD forutsetter at den enkelte statlige virksomhet utarbeider egne rutiner for varsling, basert på virksomhetens behov og egenart.

Retningslinjene gir en oversikt over hva som må være med når arbeidsgiver i statstjenesten utformer egne lokale varslingsrutiner.

Til hvert punkt i oversikten er det vist til et vedlegg hvor arbeidsgiver kan finne utfyllende kommentarer, for eksempel til hvilke krav som stilles for at varslingen er å anse som forsvarlig.

## 2. Statens prinsipielle holdning til varsling

Statlige virksomheter har plikt til å bringe kritikkverdige forhold i forvaltningen til opphør. Et viktig ledd for å oppnå dette er det legges til rette for arbeidstakere i staten kan varsle om kritikkverdige forhold. Den som mottar en slik varsling skal håndtere den fortrolig i tråd med virksomhetens rutiner, og på en slik måte at ansatte har tillit til at det er trygt å varsle. Se også de ”Etiske retningslinjer for statstjenesten”, særlig punkt 3.4.<sup>1</sup>

Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige ut i fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes ikke av arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser. Slike ytringer kan imidlertid være omfattet av vernet etter [Grunnloven § 100](#), jf. [Ot. prp. nr. 84 \(2005–2006\) punkt 4.1 og 4.2](#).

Varslere skal vernes mot gjengjeldelse samt få informasjon om hvordan varslingen er blitt fulgt opp. Arbeidstaker som varsler i aktsom god tro om forhold vedkommende mener er kritikkverdige, er beskyttet mot gjengjeldelse.

---

<sup>1</sup>[Etiske retningslinjer for statstjenesten](#)



### 3. Varslingsrutiner i statstjenesten

[Arbeidsmiljøloven § 3-6](#) pålegger alle arbeidsgivere å vurdere behovet for varslingsrutiner eller andre egnede tiltak i egen virksomhet. Etter denne bestemmelsen skal arbeidsgiver foreta en generell vurdering av ytringsklimaet i virksomheten med sikte på hvordan intern kritikk skal håndteres. Dette er en presisering av arbeidsgivers plikt til å sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten, jf. [arbeidsmiljøloven § 4-3](#). Etter at arbeidsgiver har vurdert behovet for varslingsrutiner, har arbeidsgiver ansvaret for å utarbeide disse.

En gjennomgang av behovet for varslingsrutiner bør starte med en gjennomgang av ytringsklimaet, og hvordan kritiske ytringer generelt blir behandlet i virksomheten. Virksomhetens egne etiske retningslinjer og "[Etiske retningslinjer for statstjenesten](#)" bør være utgangspunktet for virksomhetens arbeid med varslingsrutiner.

En virksomhet må ha gode varslingsrutiner slik at de ansatte vet hvordan de kan gå frem i en varslingssituasjon. Rutinene skal beskrive hvordan virksomheten skal håndtere varsling, både hvordan den som varsler kan gå frem og hvordan den som mottar varslingen skal behandle den.

Det fremgår av arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser at arbeidstaker selv avgjør måten det skal varsles på og til hvem. Statlige arbeidsgiver bør i rutinene oppfordre arbeidstaker å varsle i "linjen" slik at virksomhetens ledelse får kunnskap om de kritikkverdige forholdene og dermed får mulighet til å iverksette nødvendige tiltak. Med varsling i "linjen" menes varsling til for eksempel nærmeste leder, avdelingsleder eller virksomhetsleder.

Hovedformålet med rutinene må være hvordan man skal varsle om kritikkverdige forhold, ikke å sette fokus på den som varsler, selv om varsling på kort sikt kan skade omdømmet til virksomheten og tilliten til enkeltpersoner.

[Arbeidsmiljøloven § 3-1](#) pålegger arbeidsgiver å sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Virksomhetens rutiner for varsling skal derfor utformes i samarbeid med de ansatte og deres tillitsvalgte.

Arbeidsgiver skal sikre at rutinene er lett tilgjengelig og kjent for alle ansatte.

Varslingsrutinene skal ikke innskrenke, men presisere den varslingsrett som følger av loven. Virksomheten kan også gi nærmere regler om avviksrapportering og mer spesifiserte varslingsstemaer i sine rutiner.

## 4. Ytringsfrihet og ytringsklima

### 4.1 Ytringsfrihet og varsling

Statstjenesten er satt til å forvalte viktige fellesverdier. Det stilles særlige krav til åpenhet og gjennomsiktighet i statlige virksomheter. Offentligheten skal kunne se hva som foregår i forvaltningen og føre kontroll med statlig virksomhet. Ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet for ansatte i statstjenesten. Muligheten til å fremme saklig og konstruktiv kritikk er en viktig forutsetning for et godt arbeidsmiljø. De ansattes rett 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.

Varsling er en form for ytring. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i [Grunnloven § 100](#). "Etiske retningslinjer for statstjenesten" behandler de ansattes ytringsfrihet 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 i virksomhetens interesse at det varsles om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dette vil kunne føre til at problemene kan løses og hindre at de utvikler seg videre. I [arbeidsmiljøloven § 2-4](#) er arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten regulert nærmere. Retten til å varsle om slike forhold må avveies mot den lojalitetsplikten som følger av arbeidsforholdet.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Det står mer om forholdet mellom lojalitetsplikt, ytringsfrihet og varslingsrett i [Ot. prp. nr. 84 \(2005–2006\) punkt 4.1 flg.](#)

## 4.2. Hvordan oppnå et godt ytringsklima?

Virksomhetens ledelse har det overordnede ansvaret for et godt ytringsklima. Ledelsen må derfor ta initiativ til å lage gode rutiner for varsling i virksomheten.

For å skape et godt ytringsklima må lederne fremme åpenhet og god intern kommunikasjon. Dette kan bidra til at det blir både enklere og mindre belastende å si ifra om kritikkverdige forhold eller hevde kontroversielle synspunkter. På denne måten kan en unngå vanskelige og konfliktfylte varslingssaker, som er en stor belastning både for virksomheten, arbeidsmiljøet og den som varsler. 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 kunne bidra til at de kritikkverdige forholdene utbedres. Dette vil igjen kunne redusere de ansattes behov for å varsle. Et godt ytringsklima vil også kunne verne varslere mot sanksjoner.<sup>3</sup>

**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 at det er alles ansvar 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, kan mangfoldet bidra til større åpenhet samt fremme nytenkning og god dynamikk. Verdsettelse av faglig integritet og ansvarlighet vil gi økt kvalitet både i prosesser og resultater, noe som forebygger kritikkverdige forhold i virksomheten.

**Senk terskelen for å si i fra.** Rapportering og oppfølging av avvik på viktige områder for virksomheten kan bidra til å senke terskelen for å si i fra om kritikkverdige forhold.

**Åpenhet bygger på trygghet.** At de ansatte har tillit til sine ledere, er en forutsetning for en åpen kultur i virksomheten. De må være sikre på at deres ytringer blir hørt og vurdert. Videre må de føle seg trygge på at varsling om kritikkverdige forhold ikke vil bli møtt med sanksjoner.

---

<sup>3</sup> Varslervernet gjelder kun for varsling og ikke ved ytringer, se [Ot.prp. nr. 84 punkt 4.1.5.](#)

**Varsling er viktig.** Retten til å varsle vil både kunne bidra til å avdekke kritikkverdige forhold og hindre at nye oppstår. Varsling i tråd med virksomhetens rutiner vil være til fordel både for virksomheten og arbeidsmiljøet. For at varsling skal kunne skje i tråd med rutinene, må de være så enkle og tydelige som mulig.

## 5. Hva må arbeidsgiver nedfelle i lokale varslingsrutiner

Arbeidsgivere i staten har ansvar for å utforme egne lokale varslingsrutiner. Nedenfor følger en oversikt over hva som må stå i en varslingsrutine. I tillegg må virksomhetene selv vurdere om det er andre særlige forhold som også må ivaretas i rutinene.

<b>1.</b>	<b>Hva er å varsle?</b>
<b>Hva er å varsle?</b> <a href="#">Se vedlegget pkt. 1.1</a>	<p>Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten.</p> <p>Hva som ligger i begrepet å varsle eller varsling, må forstås i vid betydning. Dette er behandlet i lovforarbeidene. Å varsle omfatter også tilfeller hvor arbeidstaker tar opp spørsmål internt i virksomheten, overfor kollegaer, tillitsvalgte, representanter for ledelsen osv., inkludert kritiske ytringer som er en del av den alminnelige interne kommunikasjonen i virksomheten.</p>
<b>Hva menes med kritikkverdige forhold?</b> <a href="#">Se vedlegget pkt. 1.2</a>	<p>Kritikkverdige forhold er forhold på din arbeidsplass som du er blitt kjent med, som har en <u>viss allmenn interesse</u>, som <u>ikke er allment kjent</u> eller <u>tilgjengelige</u>. Eksempler på kritikkverdige forhold kan være:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• brudd på lover og regler</li><li>• brudd på virksomhetens etiske retningslinjer</li><li>• svikt i sikkerhetsrutiner</li><li>• arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav f.eks. mobbing og trakassering, rusmisbruk, annen problematisk avhengighet, dårlig arbeidsmiljø</li><li>• uforsvarlig saksbehandling i et forvaltningsorgan</li><li>• korrupsjon eller andre økonomiske misligheter</li><li>• fare for liv eller helse</li><li>• brudd på andre interne regler eller retningslinjer</li></ul> <p>Forhold som du mener er kritikkverdig kun ut fra din private, politiske eller etiske overbevisning, faller i utgangspunktet utenfor.</p>

<p><b>Hvilke krav stilles det til en forsvarlig varsling?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 3</a></p>	<p>For at varslingen skal være forsvarlig, stilles det krav til at du som arbeidstaker:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• har saklig grunnlag for kritikken</li> <li>• var i god tro om de faktiske kritikkverdige forholdene</li> <li>• har tatt hensyn til ansatte og virksomheten i måten du varsler på</li> <li>• har vurdert om forholdet har allmenn interesse, og i hvilken grad opplysningene kan skade virksomhetens omdømme</li> </ul>
<p><b>Hvilke tilleggskrav stilles det til en forsvarlig varsling til allmennheten?</b></p> <p><a href="#">Se retningslinjene pkt. 2, vedlegget pkt. 2 og vedlegget særlig pkt. 3</a></p>	<p>Forsvarlighetskravet ved varsling til allmennheten har noen tilleggskrav utover det som gjelder for <u>intern</u> og <u>ekstern</u> varsling.</p> <p>Forsvarlighetskravene ved varsling til allmennheten er strengere enn ved intern og ekstern varsling. Årsaken til at kravet er strengere, er at slike varslinger har et mye større skadepotensial enn intern og ekstern varsling.</p> <p>Du bør derfor alltid å forsøke å varsle internt i virksomheten, til overordnet myndighet eller til tilsyns- eller kontrollmyndigheter før du eventuelt varsler til allmennheten.</p> <p>Dersom du velger å varsle til allmennheten, vurder følgende tre forhold spesielt nøye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det grunn til å tro at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold? Du bør så langt det er mulig, undersøke de faktiske omstendighetene så grundig som mulig.</li> <li>• Er intern varsling, varsling til overordnet myndighet eller varsling til offentlig tilsyns- eller kontrollmyndighet hensiktsmessig?</li> <li>• Har allmennheten og/eller andre utenfor virksomheten en berettiget interesse i å få vite om forholdene?</li> </ul>

<b>2.</b>	<b>Rett til å varsle og hvordan</b>
<b>Hvem kan varsle?</b> <a href="#">Se vedlegget pkt. 4</a>	<p>Rutinen gjelder som utgangspunkt alle som har et ansettelsesforhold i virksomheten.</p> <p>Personer uten tilknytning til virksomheten kan også varsle om ethvert kritikkverdig forhold i virksomheten, særlig dersom dette er knyttet til bruken av midler på budsjett. For denne gruppen personer gjelder retningslinjene så langt de passer.</p> <p>En virksomhet som mottar en varslings, uansett fra hvem, må ta varslingsen på alvor.</p>
<b>Hvorfor bør jeg varsle?</b> <a href="#">Se vedlegget pkt. 1</a>	<p>Du har rett, og i noen tilfeller, plikt til å varsle slik at virksomhetens ledelse får kunnskap om de kritikkverdige forholdene, og dermed får mulighet til å iverksette nødvendige tiltak.</p>
<b>Hva har jeg rett til å varsle om?</b> <a href="#">Se vedlegget pkt. 1.2</a>	<p>Som arbeidstaker har du rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.</p>
<b>Hvordan kan jeg varsle?</b> <a href="#">Se vedlegget pkt. 1.5,</a> <a href="#">vedlegget pkt. 2</a> og <a href="#">vedlegget pkt. 3</a>  <b>Intern varslings</b>	<p>Det er du som avgjør hvordan du vil varsle.</p> <p>Du har alltid rett til å varsle i samsvar med virksomhetens rutiner for varslings (<u>intern</u> varslings).</p> <p>Du oppfordres til å varsle til din nærmeste leder eller til ledere høyere opp i linjen.</p> <p>Du kan også varsle internt til ledelsen via tillitsvalgt, verneombud, kollega, advokat, annen rådgiver, eller andre varslingskanaler som er opprettet i tillegg til de ordinære kanalene.</p> <p>Du kan varsle anonymt; dvs. at mottaker ikke kjenner</p>



<p><b>Anonym varsling</b></p> <p><b>Ekstern varsling</b></p> <p><b>Varsling til allmennheten</b></p>	<p>din identitet. Slik varsling vil det imidlertid være vanskeligere for virksomheten å behandle, ettersom de ikke kan følge opp med ytterligere spørsmål til varsleren mv.</p> <p>Du har alltid rett til å varsle til overordnet myndighet, tilsyns- og kontrollmyndigheter (<u>ekstern</u> varsling).</p> <p>Du kan også ha rett til å varsle til allmennheten (<u>offentlig</u> varsling).</p>
<p><b>Hva bør en varsling ha med?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 1.6</a></p>	<p>En varsling bør ha med:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ fullt navn, men varsler kan være anonym</li> <li>○ varslersens tjenestested, kan utelates ved anonym varsling</li> <li>○ dato for rapportering</li> <li>○ tidsrom, eventuelt dato og klokkeslett for observasjonen</li> <li>○ konkret hva som er observert</li> <li>○ sted for handlingen</li> <li>○ vitner</li> <li>○ eventuell kjennskap til tidligere saker som har betydning for denne</li> </ul>
<p><b>Gjelder det begrensninger for varslingsretten?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 1.9,</a>  <a href="#">vedlegget pkt. 8,</a>  <a href="#">vedlegget pkt. 9</a> og  <a href="#">vedlegget pkt. 10</a></p>	<p>Regler om taushetsplikt, ærekrenkelser m.v. gjelder uansett. Dette kan begrense varslingsretten.</p>
<p><b>3.</b></p>	<p><b>Plikt til å varsle</b></p>
<p><b>Når har jeg plikt til å varsle?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 1.8</a></p>	<p>Du har plikt til straks å varsle arbeidsgiver, verneombudet og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakere om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• feil eller mangler som kan medføre fare for liv</li> </ul>

	<p>eller helse om du ikke selv kan rette på forholdet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• trakassering (mobbing) og diskriminering på arbeidsplassen</li> <li>• arbeidstaker som blir skadet i arbeidet eller pådrar seg sykdom som du mener har sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsstedet</li> <li>• forhold som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade</li> </ul>
<p><b>Fra hvilket tidspunkt har jeg plikt til å varsle?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 1.8</a></p>	<p>Du må varsle straks og så snart du har blitt oppmerksom på eller kjent med forhold som kan medføre fare for liv eller helse, om du selv ikke kan rette på det, og om trakassering og diskriminering på arbeidsplassen.</p> <p>For øvrig er det du som bestemmer når du ønsker å varsle om andre kritikkverdige forhold.</p>
<p><b>Har jeg en særskilt varslingsplikt som verneombud?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 1.8</a></p>	<p>Verneombudet har en særskilt varslingsplikt etter arbeidsmiljøloven.</p> <p>Bli verneombudet kjent med forhold som kan medføre ulykkes- eller helsefare, skal verneombudet straks melde fra til de berørte arbeidstakerne på stedet og til arbeidsgiver.</p> <p>Hvis arbeidsgiver ikke gjør noe med de kritikkverdige forholdene innen rimelig tid, skal verneombudet underrette Arbeidstilsynet eller arbeidsmiljøutvalget.</p>
<p><b>4.</b></p>	<p><b>Håndtering av varslinger</b></p>
<p><b>Hvilke prinsipper gjelder for håndtering av varslingsaker?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 1.9,</a>  <a href="#">vedlegget pkt. 5,</a>  <a href="#">vedlegget pkt. 6,</a>  <a href="#">vedlegget pkt. 7,</a>  <a href="#">vedlegget pkt. 8,</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alle henvendelser skal tas alvorlig.</li> <li>○ Varslers identitet er en fortrolig opplysning.</li> <li>○ Alle henvendelser skal tas tak i med en gang.</li> <li>○ Anonyme varslinger skal vurderes/behandles.</li> <li>○ Anonyme kilder kan være like mye verdt som åpne kilder.</li> <li>○ Valg av varslingsmåte skal ikke ha betydning for hvordan varslingen håndteres.</li> <li>○ Varslingsaken skal behandles konfidensielt.</li> </ul>

<p><a href="#">vedlegget pkt. 9</a> og <a href="#">vedlegget pkt. 10</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Varslingssystemet skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser.</li> <li>○ Mottaker av en varsling plikter å foreta nærmere undersøkelser av påstander om de kritikkverdige forholdene snarest mulig.</li> <li>○ Varsleren skal få tilbakemelding innen rimelig tid.</li> </ul>
<p><b>Hvordan skal arbeidsgiver ta hensyn til den det varsles om?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 6</a></p>	<p>Hvis arbeidsgiver bestemmer seg for å forfølge saken, skal den/de det blir varselet om, som hovedregel gjøres kjent med varslet og med hvilke opplysninger som er gitt. På denne måten får vedkommende anledning til å komme med sin versjon av saken.</p> <p>Når saken er ferdig behandlet, skal den det er varslet om straks ha beskjed, uansett utfallet av behandlingen.</p>
<p><b>Hvem håndterer varslingen?</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 2,</a> <a href="#">vedlegget pkt. 8,</a> <a href="#">vedlegget pkt. 9</a> og <a href="#">vedlegget pkt. 10</a></p>	<p>Arbeidsgiver må vurdere konkret <i>hvem</i> som skal involveres i den videre behandling av saken, og <i>hvilke</i> tiltak som skal iverksettes.</p> <p>Dette avhenger av hvilken type sak og hvem varslingen er rettet mot.</p> <p>Antall personer som blir involvert bør begrenses til en så snever gruppe som mulig.</p> <p>Varslingssaker skal arkiveres/ journalføres og for øvrig behandles i samsvar med det til enhver tid gjeldende regelverk.</p>
<p><b>Tilbakemelding til varsler</b></p> <p><a href="#">Se vedlegget pkt. 5.2,</a> <a href="#">vedlegget pkt. 8,</a> <a href="#">vedlegget pkt. 9</a> og <a href="#">vedlegget pkt. 10</a></p>	<p>Varsler skal ha en bekreftelse på at varslingen er mottatt.</p> <p>For øvrig vil spørsmål om innsyn være regulert i bl.a. offentleglova, forvaltningsloven, personopplysningsloven m.m.</p>

---

**Risiko ved å varsle**

[Se vedlegget pkt. 7](#)

Gjengjeldelse eller negative konsekvenser overfor en arbeidstaker som varsler er forbudt.

En åpenbart feilaktig varsling eller varsling for å skade, vil imidlertid kunne få personalmessige konsekvenser.

---

**Vedlegg**

**Til**

**Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i  
staten**

## 1. Å varsle om kritikkverdige forhold

### 1.1 "Å varsle"

Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten jf. [arbeidsmiljøloven § 3-6](#).

Hva som ligger i begrepene "å varsle" eller "varsling", må forstås i vid betydning. Lovens bestemmelser omfatter både intern varsling så vel som ekstern varsling.

Intern varsling betyr i utgangspunktet at arbeidstaker gir opplysninger eller tar opp spørsmål om kritikkverdige forhold internt i virksomheten, overfor for eksempel tillitsvalgte, representanter for ledelsen og nærmeste overordnede. Intern varsling omfatter også kritiske ytringer som er en del av den alminnelige interne kommunikasjonen i virksomheten.

Ekstern varsling betyr at arbeidstaker tar opp spørsmål eller gir opplysninger eller dokumenter med mer til media, faglige forum, tilsynsmyndigheter og lignende offentlige organer utenfor virksomheten. Dette fremkommer av lovforarbeidene, jf. [Ot. prp. nr. 84 \(2005-2006\) punkt 9](#).

Selv om begrepet "varsling" må forstås i vid betydning, er det en nedre grense for hva som er "varsling" i lovens forstand. Begrensningen ligger i at varslingen må dreie seg om "kritikkverdige forhold" som har "en viss allmenn interesse".

### 1.2 "Kritikkverdige forhold"

Begrepet "kritikkverdige forhold" etter [arbeidsmiljøloven § 2-4](#) favner relativt vidt. Med kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud og brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. I tillegg omfatter begrepet alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av hvilken allmenn interesse opplysningene har, jf. [Ot. prp. nr. 84 \(2005-2006\) punkt 8.2.3](#) og [punkt 9](#). Det har fra ulike hold vært anført at dersom en arbeidstaker gir uttrykk for misnøye med noe, omfattes dette ikke av bestemmelsene i [arbeidsmiljøloven § 2-4](#). Forarbeidene sier at forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig kun ut fra sin personlige politiske eller etiske overbevisning vil falle utenfor bestemmelsens anvendelsesområde. Videre står det i

forarbeidene at ytringer om spørsmål som gjelder arbeidsplassen, og som etter dette ikke regnes som varsling, uansett omfattes av vernet etter [Grunnloven § 100](#).

Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske, er det ikke naturlig å anse som varsling. Dette gjelder for eksempel arbeidstakere som ytrer faglig uenighet med ledelsen eller som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen i virksomheten der de arbeider.

For at det skal være tale om varsling, må det i tillegg dreie seg om opplysninger som ikke er allment tilgjengelige<sup>4</sup>, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet. Det kan for eksempel dreie seg om:

- Brudd på lover og regler
- Brudd på virksomhetens etiske retningslinjer
- Svikt i sikkerhetsrutiner
- Arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav, f. eks mobbing og trakassering, rusmisbruk, dårlig arbeidsmiljø
- Uforsvarlig saksbehandling i et forvaltningsorgan<sup>5</sup>
- Korrupsjon eller andre økonomiske misligheter
- Fare for liv og helse
- Brudd på andre interne regler eller retningslinjer

Opplistingen er ment som eksempler. Hver enkelt situasjon må vurderes konkret. Det er ikke mulig å lage en fullstendig liste over hva det kan varsles om.

Hver virksomhet bør vurdere om det i deres interne rutiner er hensiktsmessig å spesifisere hva som i tillegg skal regnes som kritikkverdige forhold. En slik spesifisering må imidlertid ikke fremstilles som en fullstendig oversikt over hva det kan varsles om.

---

<sup>4</sup> Opplysninger som er allment tilgjengelig vil være opplysninger som fremkommer av offentlige dokumenter som budsjetter, rapporter, revisjonsmerknader og lignende.

<sup>5</sup> Det vises her til at uforsvarlig saksbehandling vil kunne bestå i brudd på Forvaltningslovens saksbehandlingsregler samt brudd på ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, se nærmere [Forvaltningsloven](#) og [NOU:1993:15 s. 15 flg.](#)

### 1.3 Klage i en forvaltningsrettslig sammenheng

En "klage" er i forvaltningslovens forstand et krav om at en avgjørelse som utgjør et enkeltvedtak, skal behandles på nytt av den aktuelle klageinstansen etter [forvaltningsloven § 28](#). En klage må oppfylle vilkårene i [forvaltningsloven §§ 28 til 32](#) for at man skal ha rett til å få den behandlet. Det kan ellers foreligge særlige regler som gir rett til å klage også over andre typer avgjørelser, se for eksempel [offentleglova § 32](#) og [forvaltningsloven § 21](#) andre ledd om rett til å klage over avgjørelser i innsynssaker og avslag på krav om partsinnsyn. Det er også fastsatt egne saksbehandlingsregler for klagesaker på enkelte særskilte områder.

"Klage" i denne sammenhengen har således ikke noe å gjøre med varsling om kritikkverdige forhold. Klage i en forvaltningsrettslig sammenheng faller derfor utenfor varslingsreglene etter arbeidsmiljøloven.

### 1.4 Er det ellers forskjell på "å varsle" eller "klage" på forhold i virksomheten?

"Klage" kan som kjent også brukes i den betydningen at man gir uttrykk for misnøye med noe. I en slik sammenheng kan det tenkes at "klage" brukes om forhold som omfattes av begrepet "varsling" i arbeidsmiljølovens forstand. Vi vil anta at ordet "klage" i denne sammenheng bør brukes om forhold man er misfornøyd med eller kritisk til, men som ikke kan regnes som kritikkverdige. Det kan for eksempel dreie seg om ren faglig misnøye, misnøye med budsjetter eller misnøye med teknisk utstyr. Dette er likevel et spørsmål hvor det vil være ulike oppfatninger, og det er ikke egnet med en entydig lovmessig regulering av begrepet "klage". Det viktigste er at det må gå tydelig fram hva som menes med "klage" og "varsel", dersom disse begrepene brukes.

### 1.5 Hvordan skal varsling skje?

Arbeidsgiver kan ikke pålegge arbeidstakere å varsle på en bestemt måte. Virksomheten bør i sine interne rutiner legge til rette for at varsling kan skje på flere alternative måter; ved brev, e-post, telefon, direkte muntlig henvendelse eller eventuelt til en særskilt varslingsenhet. Arbeidsgiver bør i rutinene oppfordre arbeidstaker til å varsle slik at virksomhetens ledelse får kunnskap om de kritikkverdige forholdene og dermed får mulighet til å iverksette nødvendige tiltak.



## 1.6 Hva bør en varsling inneholde?

Det kan ikke settes formelle krav til innholdet i en varsling. Det gjelder enten varslingen blir gitt muntlig eller skriftlig, åpent eller anonymt. Kravet til at varslingen skal være forsvarlig gjelder uansett måten det blir varslet på, se [punkt 3.](#)

Arbeidsgivers evne til å følge opp varslingen og sette en stopper for det kritikkverdige forholdet henger imidlertid sammen med hvor utfyllende varslingen er. Utfyllende informasjon om det kritikkverdige forholdet, som tid, sted, hva som ble gjort, hvem som var til stede, hvem varsleren anser for ansvarlig med videre, vil kunne bidra til at arbeidsgiver raskere kan reagere og dermed få slutt på det kritikkverdige forholdet.

Dersom varslingen ikke er tilstrekkelig utfyllende, vil det kunne ta lang tid å behandle saken. I verste fall vil virksomheten ikke kunne få gjort noe med det som kan være et kritikkverdig forhold. Følgende punkter bør være med i en varsling:

- Fullt navn på varsleren (Kan være anonym)
- Varslersens tjenestested (Kan være anonymt)
- Dato for rapportering
- Tidsrom, eventuelt dato og klokkeslett for observasjonen
- Konkret hva en har observert
- Sted for handlingen eller unnlåtelsen
- Andre vitner
- Eventuelle opplysninger om at det tidligere er varslet om det samme eller tilsvarende forhold

## 1.7 Anonym varsling

Med anonym varsling menes varsling uten at varslersens identitet er kjent for den som mottar varslingen. Arbeidsmiljøloven regulerer ikke anonym varsling, men setter heller ikke noe forbud mot at varsleren skjuler sin identitet for den som mottar varslingen. Anonym varsling bør bare benyttes unntaksvis, ettersom det vil være vanskelig for virksomheten å følge opp varslingen på en tilfredsstillende måte. Anonym varsling kan også bidra til en uheldig belastning for arbeidsmiljøet. De som er uskyldig anklaget kan få en uberettiget mistanke hengende ved seg. På den annen side kan anonym varsling gjøre det lettere å

ta opp kritikkverdige forhold dersom en ansatt ikke føler seg trygg i en varslingssituasjon.

Arbeidsgiver kan ikke forholde seg passiv til en anonym varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Varslingsrutinene skal derfor ha regler om behandling av anonyme varslinger. Det må stilles strengere krav til opplysninger om faktum ved anonyme varslinger enn ved annen varsling, fordi man her ikke har mulighet til å be om ytterligere opplysninger fra varsleren. Dersom varslingen ikke gir tilstrekkelige opplysninger, kan konsekvensen være en mer komplisert saksbehandling og oppfølging, lang saksbehandlingstid og at varslingen ikke lar seg undersøke eller følge opp. Følgen kan bli at et potensielt alvorlig kritikkverdig forhold ikke rettes opp. Rene anonyme varslinger håndteres så langt det er mulig på samme måte som varslinger der varsler er kjent, se [punkt 8](#) og [punkt 9](#).

Dersom det er mulig bør arbeidsgiver opprette et elektronisk postmottak for anonyme varslinger, slik at arbeidsgiver kan kommunisere med varsleren uten at vedkommende må oppgi sin identitet til virksomheten.

## **1.8 Varslingsplikt og rapporteringsplikt**

I noen tilfeller vil arbeidstaker ikke bare ha *rett*, men også *plikt* til å varsle. Det vil alltid være rettmessig å varsle i samsvar med en varslingsplikt i lov, instruks eller reglement. Et eksempel på varslingsplikt i medhold av lov, er [arbeidsmiljøloven § 2-3 d](#)) om trakassering på arbeidsplassen. Brudd på varslingsplikt må regnes som tjenesteforsømmelse som kan føre til tjenestemannsrettslige reaksjoner, jf. [tjenestemannsloven § 14](#).

Rapporteringsplikt bygger på lov, instruks eller reglement, for eksempel [helsepersonelloven § 17](#). Bestemmelsen pålegger helsepersonell av eget tiltak å gi tilsynsmyndighetene informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet. Slik rapportering er også omfattet av arbeidsmiljølovens varslingsregler.

En særlov som pålegger rapporteringsplikt kan ha egne regler om fremgangsmåten ved rapportering, og regler som begrenser hva det kan rapporteres om. Disse vil gå foran de generelle reglene i arbeidsmiljøloven. Det vil derfor i særlig grad være reglene om vern mot gjengjeldelse som er aktuelle ved lovbestemt rapporteringsplikt. En arbeidstaker som rapporterer i tråd med en pålagt plikt vil alltid opptre lojalt overfor sin arbeidsgiver. Arbeidstaker har

rett og plikt til å rapportere og skal derfor ikke utsettes for noen form for gjengjeldelse fra arbeidsgiver. Virksomheten må i sine varslingsrutiner identifisere eventuelle lovbestemmelser, reglement eller instruks som pålegger ansatte en rapporteringsplikt.

Plikt til å rapportere om bestemte forhold må brukes i tråd med formålet, og ikke for eksempel som et ledd i en personalkonflikt eller annen konflikt mellom ansatte i en virksomhet.

Verneombud har en særskilt varslingsplikt etter [arbeidsmiljøloven § 6-2 tredje ledd](#). Blir verneombud kjent med forhold som kan medføre ulykkes- eller helsefare, skal vedkommende verneombud straks melde fra til arbeidstakerne på stedet og til arbeidsgiver. Er det ikke innen rimelig tid tatt hensyn til meldingen, skal verneombudet underrette Arbeidstilsynet eller arbeidsmiljøutvalget.

Det fremgår også av de "[Ethiske retningslinjer for statstjenestemenn](#)" punkt 2.2 at statsansatte plikter å melde fra til arbeidsgiver om forhold arbeidstaker blir kjent med og som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade, slik at det kan iverksettes tiltak med sikte på å unngå eller begrense tapet eller skaden.

### **1.9 Taushetsplikten som hinder for varsling**

Den retten som offentlig ansatte har til å varsle etter ytringsfrihetsreglene og arbeidsmiljøloven, kan være begrenset av taushetsplikt. Forholdet mellom taushetsplikt og forsvarlig varsling er ikke avklart, verken i arbeidsmiljøloven eller forvaltningsloven. Regler om taushetsplikt og regler om varsling berører retten til å ytre seg. Utgangspunktet er at reglene om taushetsplikt i de fleste tilfeller begrenser retten til å varsle. Det må derfor i det enkelte, konkrete tilfelle vurderes om de aktuelle lovbestemmelser om taushetsplikt gir rom for en innskrenkende fortolkning, slik at disse ikke begrenser varslingsretten, jf. [Ot. prp nr. 84 \(2005-2006\) punkt 8.2.3](#).

Den mest praktiske begrensningen er antakelig taushetsplikt om opplysninger om personlige forhold og forretningshemmeligheter, jf. [forvaltningsloven § 13](#). Justis- og beredskapsdepartementets "[Rettleiar til offentleglova](#)" punkt 6 gir nærmere informasjon om omfanget av taushetsplikten. Taushetsplikt kan også følge av særlovgivning, som for eksempel bestemmelser i [sikkerhetsloven](#).

Taushetsplikten etter [forvaltningsloven § 13](#) er ikke til hinder for at ansatte varsler internt. Arbeidstakere kan ikke formidle taushetsbelagte opplysninger ved ekstern varsling, men mindre det varsles til overordnet myndighet i linjen. Forvaltningsorganet hvor arbeidstakeren er ansatt, kan i noen tilfeller formidle taushetsbelagte opplysninger, se [forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6](#).

Se også [punkt 8.8](#) og [punkt 8.9](#).

## 2. Hvem kan man varsle til?

### 2.1 Rutiner for varsling

Virksomheten må ha klare rutiner for hvem som kan motta en varsling i virksomheten. Ansatte må ikke være i tvil om hvor eller til hvem de kan henvende seg med varslingen. Dette må være tydelig og klart kommunisert ut til alle ansatte. Det kan varsles internt eller eksternt. Loven setter imidlertid strengere krav til forsvarligheten ved måten det varsles på ved ekstern varsling enn ved intern varsling, da skadepotensialet for virksomheten i disse sakene kan være stort. Se mer om dette i [punkt 3](#).

### 2.2 Intern varsling

Utgangspunktet bør være at man varsler i linjen i virksomheten, det vil si til nærmeste overordnede eller til den person eller enhet som har myndighet til å gjøre noe med problemet. Begrepet "*virksomhet*" i statsforvaltningen er definert i [Hovedavtalen i staten § 40](#), og i hver virksomhets tilpasningsavtale til Hovedavtalen.

Dersom det er uhensiktsmessig å gå til nærmeste overordnede, kan den ansatte gå videre i linjen. Man kan også varsle indirekte til leder via verneombud, arbeidsmiljøutvalg eller tillitsvalgt, eller til en egen enhet i virksomheten som tar imot varsling om kritikkverdige forhold. Dette anses også som intern varsling.

Varslinger om kritikkverdige forhold vedrørende en departementsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, adresseres til den aktuelle statsråd. Statsråden kan søke råd og bistand i slike saker hos Statsministerens kontor (SMK) dersom varslet ikke kan behandles forsvarlig internt i statsrådets eget departement. Departementsråd som blir kjent med at statsråden begår lovstridige handlinger, skal varsle SMK om dette.

Det kan være lettere for en varsler å henvende seg til et særskilt varslingsmottak enn til personer i virksomheten. Enkelte varslere kan føle seg tryggere på at et særskilt mottak lettere kan holde vedkommendes identitet fortrolig. Dette gjelder særlig ved varsling som angår virksomhetens øverste ledelse. For å ivareta dette behovet kan likeartede og/eller landsomfattende virksomheter vurdere å opprette en felles varslingsmottak. Virksomheten kan alternativt etablere et varslingsmottak utenfor virksomheten som har denne

funksjonen; for eksempel et advokatkontor eller en enhet som flere virksomheter går sammen om. Eventuelt kan en slik enhet opprettes for å håndtere anonyme varslinger. Varsling til et slikt særskilt opprettet varslingsmottak regnes som intern varsling.

## **2.3 Ekstern varsling**

### **2.3.1 Varsling til adressater utenfor virksomheten**

Ekstern varsling er all varsling til adressater utenfor virksomheten/driftsenheten, for eksempel til overordnet myndighet, tilsynsmyndighet eller lignende.

### **2.3.2 Varsling til allmennheten**

Varsling til allmennheten er all varsling til aviser, radio, TV, blogging, sosiale medier eller lignende, og regnes som ekstern varsling.

### 3 Kravet til forsvarlighet

#### 3.1 Utgangspunkt

Loven krever at varslingen skal skje på en forsvarlig måte. Forsvarlighetskravet må ikke tolkes strengt. Kravet til forsvarlig fremgangsmåte vil særlig avhenge av hvem en ansatt varsler til. Arbeidsmiljøloven tar ikke stilling til hvem en ansatt skal varsle til, men sier at den 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 andre offentlige organer.<sup>6</sup>

Uansett hvem en ansatt varsler til er det viktig at arbeidstaker var i aktsom god tro på varslingstidspunktet om at det faktisk forelå kritikkverdige forhold. Dersom arbeidstakeren har gjort det han eller hun med rimelighet kan forventes å gjøre for å bringe riktige fakta på bordet, er det tilstrekkelig, selv om informasjonen i ettertid viser seg ikke å være korrekt. Kravene til aktsomhet vil variere med opplysningenes karakter, arbeidstakerens stilling og den situasjon opplysningene er gitt i.

Arbeidstaker som varsler i tråd med interne rutiner skal opptre på en ryddig og ordentlig måte. Dette innebærer blant annet at det ikke skal varsles på en måte som er trakasserende, unødig sårende eller belastende for enkeltpersoner eller arbeidsmiljøet, eller at man mot bedre vitende fremmer grunnløse påstander.

En skal også vurdere det fare- eller skadepotensial saken ville hatt om arbeidstakeren ikke hadde varslet, basert på det faktum vedkommende la til grunn på varslingstidspunktet. Arbeidsgiver har bevisbyrden for at det er varslet på en uforsvarlig måte. For å kalle en varsling uforsvarlig, er det et minstekrav at den har skadet eller medført en ikke ubetydelig risiko for skade på virksomhetens interesser.

Arbeidsgiver kan ikke begrense arbeidstakers adgang til å varsle. Hva som er en forsvarlig fremgangsmåte, avhenger av en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering.

Konkrete momenter ved forsvarlighetsvurderingen vil være:

---

<sup>6</sup> [Se også Ot. Prp. Nr. 84 \(2005-2006\), kapittel 9 merknader til lovtekst til § 2-4, andre ledd, første punktum, 11. avsnitt.](#)

- Om arbeidstaker var i aktsom god tro om opplysningenes riktighet
- Hvem ble det varslet til
- Varslingens skadepotensial
- Opplysningenes allmenne interesse

### **3.2 Forsvarlighetskravet ved intern varsling**

Har arbeidstaker saklig grunnlag for kritikken og tatt hensyn til arbeidsgivers og virksomhetens interesser, vil intern varsling alltid være forsvarlig. Varslingen er uforsvarlig dersom arbeidstaker varsler på en måte som er trakasserende eller som er unødig belastende for arbeidsmiljøet, hvis varslingen isteden kunne vært gjort på en ikke-belastende måte. Varslingen er også uforsvarlig hvis arbeidstakeren mot bedre vitende fremmer grunnløse påstander rettet mot kolleger eller gjentar påstander etter at det er ryddet opp i forholdene.

Arbeidstaker som går tjenestevei, eller sier i fra til andre i virksomheten som har ansvar eller påvirkningsmulighet i saken, opptrer i samsvar med loven. Arbeidstaker har også alltid rett til å varsle i samsvar med plikter som følger av lov, forskrift, avtale, instruks og lignende, se [punkt 1.8](#).

### **3.3 Forsvarlighetskravet ved ekstern varsling**

I noen situasjoner kan intern varsling være uhensiktsmessig. Arbeidstaker kan da ha behov for å varsle eksternt. Ekstern varsling i denne sammenheng vil være all varsling til adressat utenfor virksomheten/driftsenheten, som overordnet organ, tilsynsmyndighet eller allmennheten. En spesielt opprettet varslingsenhet må i denne sammenheng regnes som en del av virksomheten, med andre ord intern etter [arbeidsmiljøloven § 2-4](#), selv om den ligger fysisk utenfor virksomheten/driftsenheten, som for eksempel et advokatkontor.

#### **3.3.1 Forsvarlighetskravet ved varsling til overordnet myndighet**

Varsling til overordnet myndighet, som direktorat eller departement, må regnes som ekstern varsling. Her gjelder likevel de samme forsvarlighetskravene som ved intern varsling. Varsling til overordnet myndighet er ikke omtalt som et alternativ i loven og forarbeidene. Adgangen til slik varsling må omtales i de interne rutinene. De interne rutinene skal fastslå hva som regnes som overordnede organer. Varsleren bør, så langt det er mulig, varsle til den overordnede virksomhet som har myndighet til å gjøre noe med de kritikkverdige forholdene.



### 3.3.2 Forsvarlighetskravet ved varsling til tilsyns- eller kontrollmyndigheter

Selv om utgangspunktet i rutinene er intern varsling, vil de ansatte alltid ha rett til å varsle til tilsyns- eller kontrollmyndigheter, som for eksempel politiet, Mattilsynet, Datatilsynet, Arbeidstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen eller lignende instanser. For slik varsling gjelder de samme forsvarlighetskravene som ved intern varsling.

### 3.3.3 Forsvarlighetskravet ved varsling til allmennheten

Risikoen for å påføre virksomheten og/eller ansatte skade er vanligvis mye større ved varsling til allmennheten. Forsvarlighetskravet ved varsling til allmennheten er derfor strengere enn ved intern varsling. Arbeidstaker som varslers i media, via blogger, til sosiale medier eller på andre måter gjør opplysningene tilgjengelig for offentligheten, bør som utgangspunkt først ha forsøkt å varsle internt i virksomheten, til overordnet myndighet eller til tilsyns- eller kontrollmyndigheter. Virksomhetens rutiner bør omtale den særlige aktsomheten som er nødvendig når en ansatt vurderer å varsle til allmennheten.

Den ansatte bør i forkant vurdere følgende tre forhold *spesielt nøye* ved varsling til allmennheten<sup>7</sup>:

- Er det grunn til å tro at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold? Varsleren bør undersøke de faktiske omstendighetene så grundig det lar seg gjøre.
- Er intern varsling, varsling til overordnet myndighet eller varsling til offentlig tilsyns- eller kontrollmyndigheter mulig eller hensiktsmessig?
- Har allmennheten eller andre utenfor virksomheten en berettiget interesse i å få vite om forholdene?

---

<sup>7</sup> Se nærmere om dette i [Ot.prp. nr. 84 \(2005-2006\) punkt 9 merknader til § 2-4 andre ledd første punktum \(forsvarlig fremgangsmåte\)](#).

#### **4 Hvem kan varsle?**

Alle som er ansatt i staten har rett til å varsle. Arbeidsmiljølovens regler om varsling gjelder i arbeidsforhold. Det vil likevel ikke være avgjørende om det er en ansatt eller en annen som varsler, fordi det er viktig med åpenhet omkring alle kritikkverdige forhold. Dette gjelder særlig dersom varslingen avdekker alvorlige kritikkverdige forhold som skader virksomheten, ansatte eller samfunnet.

Personer som ikke er ansatt i virksomheten, som for eksempel håndverkere, salgsrepresentanter, innleide konsulenter og andre, vil som regel ha begrenset kjennskap til virksomheten, dens ulike rutiner og ansatte. På den annen side vil personer som ikke har et ordinært ansettelsesforhold i noen tilfeller kunne oppdage kritikkverdige forhold lettere enn virksomhetens egne ansatte. Deres varsling må derfor tas alvorlig. De interne rutinene bør av den grunn omtale hvordan virksomheten og dens ansatte skal håndtere varsling fra andre enn de som er ansatt der. Virksomhetens varslingsrutiner bør i slike tilfeller brukes så langt de passer.

## 5 Hensynet til varsleren

### 5.1 Informasjon om varslersens identitet

Varslerens identitet skal ikke gjøres kjent for flere enn det som absolutt er nødvendig for den videre saksbehandlingen av varslingen. Rutinene skal si klart fra om hvem som kan få kjennskap til varslersens identitet, som et ledd i saksbehandlingen. Ingen andre enn de som er nødvendig for å få klarhet i de kritikkverdige forholdene, skal involveres. Dersom varsleren ønsker fortrolighet om sin identitet, må saksbehandlingen legges opp slik at dette kan ivaretas. Det gjelder særlig i spørsmålet om hvem som skal involveres i behandling av saken. Alle som blir involvert i saken skal derfor behandle opplysningene om varslers identitet med fortrolighet. Se også [punkt 8.5](#).

Rutinene skal også opplyse om at det kan bli nødvendig å gjøre varslersens identitet kjent for de personer som vil ta del i de nærmere undersøkelser av saken, og om virksomheten plikter å gjøre varslersens identitet kjent for den det varsles om, og når dette eventuelt skal skje.

Arbeidsgiver må involvere færrest mulig i saken, av hensyn til både varsleren og den det blir varslet om. Varslerens identitet skal i utgangspunktet ikke gjøres kjent for den det er varslet om. Dersom den det er varslet om ber om innsyn i saken etter forvaltningslovens regler, må virksomheten ta stilling til om vedkommende har krav på å få opplyst varslersens identitet. Dersom varsleren ikke ville ha varslet uten å få være anonym overfor den det varsles om, kan virksomheten eventuelt vurdere å unnta varslersens identitet fra partsinnsyn jf. [forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b](#)). Dette kan for eksempel gjelde der varsleren har en berettiget frykt for alvorlige represalier fra den det blir varslet om.

### 5.2 Informasjon til varsleren om utfallet av saken

Det er naturlig at den som varsler ønsker å få vite hvordan varslingen blir behandlet. Utover informasjon om saksgang og rutiner er det viktig at varsleren ikke blir involvert mer i saken enn nødvendig. Hvis varslingen fører til et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, er varsleren normalt part i saken. Varsleren bør få informasjon om hvem som kjenner hans/hennes identitet og på hvilket nivå saken behandles, men har ikke krav på å få nærmere innsyn i saksbehandlingen eller hvilke vurderinger som gjøres i saken.

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 tilstrekkelig tilbakemelding, også der det viser seg ikke å foreligge noe kritikkverdig forhold, slik at saken ikke trenger ytterligere oppfølging. Dersom det ikke er funnet kritikkverdige forhold, men den det er varslet om er gjort kjent med varslingen, bør arbeidsgiver gi en tilbakemelding til både varslere og den det er varslet om at det ikke er gjort slike funn. Tilbakemeldingen bør gis på en slik måte at den det er varslet om kan oppleve å være fri for mistanke.

Dreier saken seg om forhold som arbeidsgiver har taushetsplikt om, må det likevel gis informasjon til varsleren uten at taushetsbelagte opplysninger røpes. Se mer om taushetsplikt i [punkt 8](#) og [punkt 9](#).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Se også veilederen [Informasjonsplikt og innsynsrett etter personopplysningsloven](#).

## **6 Hensynet til den det blir varslet om**

Den det har blitt varslet om, vil naturlig nok ha et behov for å imøtegå påstander om at vedkommende har bidratt til eller er årsak til at det finnes eller har funnet sted kritikkverdige forhold i virksomheten. Lovgiver har imidlertid ment at det viktigste er at kritikkverdige forhold opphører. Derfor er det lagt større vekt på å legge til rette for at det skal kunne varsles om kritikkverdige forhold enn vernet til den det varsles om.

### **6.1 Kontradiksjon**

Den det er varslet om må få anledning til å gjøre rede for sitt syn på situasjonen og de faktiske omstendigheter, samt få innsyn i dokumentene. Dette følger av kontradiksjonsprinsippet. Den som mottar varslingen må vurdere når det er riktig å gi den det er varslet om informasjon om varslingens innhold. Dersom nærmere undersøkelser viser at det ikke foreligger noe kritikkverdig forhold og varsleren har handlet i god tro, men har tatt feil med hensyn til sakens faktiske forhold, er det et spørsmål om det er riktig å informere den/de det er varslet om. Viktige vurderingskriterier her vil være hensynene til varsleren, den/de det er varslet om og arbeidsmiljøet.

Hvis arbeidsgiver bestemmer seg for å gå videre med saken etter at den er undersøkt, skal den det blir varslet om, i utgangspunktet, gjøres kjent med varslingen og hvilke opplysninger som er gitt. På denne måten får vedkommende anledning til å komme med sin versjon av saken.

I saker hvor det, av hensyn til den videre etterforskning er viktig at vedkommende ikke gjøres kjent med varslingen, skal den det blir varslet om ikke gjøres kjent med den. Dette hensynet kan endre seg underveis i etterforskningen, og den det gjelder vil derfor kunne gjøres kjent med varslingen på et senere tidspunkt.

### **6.2 Tilbakemelding til den det er varslet om**

Dersom utfallet av saken viser at det ikke foreligger kritikkverdig forhold, er det viktig at de involverte i saken får tilbakemelding om at saken er ute av verden. Dersom det ikke er funnet kritikkverdige forhold, og den det er varslet om også er gjort kjent med varslingen, må arbeidsgiver gi en tilbakemelding til både varslere og den det er varslet om. Tilbakemeldingen gis så raskt som mulig, og

bør gis på en slik måte at den det er varslet om kan oppleve å være fri for mistanke.

Dersom den det varsles om ikke har vært involvert i saken og det ikke har fremkommet noe kritikkverdig forhold, vil det i utgangspunktet ikke være naturlig å gi tilbakemelding til vedkommende, jf. foregående punkt.

## 7 Vern mot gjengjeldelse

### 7.1 Hva innebærer vernet?

[Arbeidsmiljøloven § 2-5](#) setter et forbud mot gjengjeldelse mot arbeidstaker som har varslet i samsvar med lovens [§ 2-4](#). Arbeidsgiver kan derfor ikke gjengjelde en forsvarlig varsling med oppsigelse, suspensjon eller avskjed. Utstøting, fratakelse av eller endring i arbeidsoppgaver, eller andre reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon, vil heller ikke være lovlig. Saklige motargumenter og motbevis regnes ikke som gjengjeldelse. Arbeidsgiver har bevisbyrden dersom han/ hun mener at en ansatt har varslet i strid med reglene i [§ 2-4](#). En ansatt er vernet mot reaksjoner og sanksjoner fra arbeidsgiver for sine ytringer også utenfor de rene varslingsituasjonene.

### 7.2 Delt bevisbyrde

Ved spørsmål om det har funnet sted ulovlig gjengjeldelse overfor en varsler, gjelder såkalt delt bevisbyrde. Delt bevisbyrde betyr at arbeidstaker først må fremlegge opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted ulovlig gjengjeldelse i strid med [§ 2-5](#). Etter forarbeidene skal det ikke stilles for strenge krav til arbeidstakers opplysninger om ulovlig gjengjeldelse. Det må for eksempel være tilstrekkelig at arbeidstakeren kan vise til at ytringen er satt frem og at handlingen han/hun mener er en gjengjeldelse har kommet tett på varslingen i tid. Deretter må arbeidsgiver bevise at det ikke er tale om gjengjeldelse i strid med loven. Arbeidsgiver må altså sannsynliggjøre at handlingen er begrunnet i andre forhold, dvs. at det er sannsynlighetsovervekt for annen årsak til handlingen enn at arbeidstaker har varslet. Det vil her være av vesentlig betydning hvorvidt arbeidsgiver kan dokumentere at de handlingene som er karakterisert som gjengjeldelse bygger på et saklig grunnlag eller ikke.

### 7.3 Oppreisning

Ulovlig gjengjeldelse mot en varsler gir varsleren rett til oppreisning fra arbeidsgiver, uavhengig av om arbeidsgiver kan klandres (objektivt ansvar). Oppreisning er en økonomisk kompensasjon for den krenkelsen gjengjeldelsen utgjorde, og skal fastsettes etter en konkret rimelighetsvurdering basert på partenes forhold og omstendighetene forøvrig. Dersom arbeidstaker også har lidt et økonomisk tap på grunn av gjengjeldelsen, kan dette kreves erstattet av arbeidsgiver etter vanlige erstatningsrettslige regler. Praksis knyttet til

[arbeidsmiljøloven § 15-12](#) om erstatning for usaklig oppsigelse vil kunne gi veiledning.

#### **7.4 Vern ved "fremtidig varsling"**

Arbeidsgiver kan ikke iverksette noen form for gjengjeldelse overfor arbeidstaker som samler inn opplysninger eller skaffer til veie materiale til bruk ved en eventuell, fremtidig varsling, for eksempel ved kopiering av dokumenter. Arbeidstaker må imidlertid benytte lovlige arbeidsmetoder i sine forberedende tiltak. Interne rutiner bør understreke at slik lovlig innsamling av opplysninger og/eller materiale må regnes som en del av varslingsretten. Den fremtidige varsleren vil ikke lovlig kunne skaffe seg tilgang til dokumenter som vedkommende av sikkerhetshensyn ikke er autorisert for, og vil heller ikke kunne ta med seg graderte dokumenter ut av virksomheten. Eventuell taushetsbelagt eller gradert informasjon må håndteres i tråd med regelverket som taushetsplikten eller graderingen bygger på, se [punkt 10](#).

#### **7.5 Bare forsvarlig varsling gir vern**

Hvis fremgangsmåten ved varsling ikke er forsvarlig, er den ansatte ikke vernet av forbudet mot gjengjeldelse. Arbeidsgivers reaksjon må likevel stå i et rimelig forhold til bruddet på forsvarlighetskravet, og må uansett fylle de alminnelige saklighetskrav til tjenstlige reaksjoner.

Forbudet mot gjengjeldelse verner ikke en ansatt mot tjenstlige 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. Det kreves derfor grundig dokumentasjon for at den tjenstlige reaksjonen bygger på et saklig grunnlag.

#### **7.6 Forholdet til annen lovgivning**

I enkelte tilfeller kan andre lover overlape arbeidsmiljølovens forbud mot gjengjeldelse. Dette gjelder for eksempel [likestillingsloven § 9](#) og [diskrimineringsloven om etnisitet § 10](#), som begge setter forbud mot gjengjeldelse overfor den som klager på diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion eller livssyn. Disse reglene gjelder også utenfor arbeidsforhold.



[Diskrimineringsloven om seksuell orientering § 9](#) setter forbud mot gjengjeldelse overfor noen som har fremmet klage om brudd på loven, eller som har gitt uttrykk for at klage kan bli fremmet. Endelig har [diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9](#) et tilsvarende forbud mot gjengjeldelse.

## **8 Virksomhetens behandling av intern varsling**

Statlige arbeidsgivere må ta utgangspunkt i at varslingen gjelder reelle forhold og at virksomheten ønsker å gjøre sitt for at de kritikkverdige forholdene opphører. På denne bakgrunn må varsleren tas alvorlig og få anledning til å legge frem sitt syn for den instans som har mulighet til å gjøre noe med forholdene. Alle ansatte må gjøres kjent med de interne varslingsrutinene, hvem som kan ta imot varslinger og hvem som kan behandle dem. Rutinene må være lett tilgjengelige, utformet på en grei og forståelig måte og blant annet redegjøre for det vernet som gjelder, både for varsleren og den eller de det varsles om.

### **8.1 Hvem håndterer varslingen hos arbeidsgiver**

Det må gå fram av virksomhetens rutiner hvem som kan håndtere eventuelle varslingsaker. Det er viktig at dette er kjent, slik at de som eventuelt mottar en varsling vet hvor de kan gå videre med saken.

Av hensyn til de involverte skal færrest mulig personer ha befatning med og involveres i varslingsaken.

### **8.2 Tjenestemenns inhabilitet ved behandling av varslingsaker**

#### **8.2.1 Generelt om habilitetsreglene etter forvaltningsloven**

Forvaltningsloven gjelder for de fleste statlige forvaltningsorganer, og lovens kapittel II om habilitet gjelder også for varslingsaker. Etter [§ 6 første ledd](#) er en tjenestemann inhabil til å treffe avgjørelse eller tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen i en forvaltningssak dersom han eller hun selv er part i saken, eller dersom han eller hun er knyttet til en part på en måte som er nevnt i bokstav b til e (omfatter bl.a. ekteskap, forlovelse, svogerskap, foreldre- og søskenskap, fullmektigforhold og ledende stilling i selskap, forening mv.). Etter [§ 6 andre ledd](#) er tjenestemannen også inhabil dersom «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Bestemmelsen gir anvisning på en konkret vurdering i den enkelte sak av om tjenestemannen har en slik tilknytning til saken eller dens parter at det er egnet til å svekke tilliten til en upartisk håndtering av saken. Ved vurderingen skal det bl.a. legges vekt på om avgjørelsen i saken kan medføre «særlig fordel, tap eller ulempe» for tjenestemannen. I begrepet «egnet til å svekke tilliten» ligger det at det må legges vekt på hvordan forholdene fremstår utad. En tjenestemann vil dermed

kunne bli inhabil selv om han eller hun rent faktisk vil håndtere saken på en upartisk måte.

### **8.2.2 Når kan tjenestemenn være inhabile til å delta i behandling av en varslings sak?**

Det er ikke mulig å angi uttømmende når en tjenestemann vil være inhabil til å delta i behandlingen av en varslings sak. Inhabilitet vil imidlertid lett kunne oppstå i situasjoner hvor varslingen handler om at vedkommende tjenestemann personlig har begått lovbrudd eller klare brudd på instruks eller interne retningslinjer, eller at vedkommende på annet vis har opptrådt på en måte som kan medføre et personlig omdømmetap i eller utenfor organet. Det vil også kunne inntre inhabilitet dersom vurderingen av fakta i saken det er varslet om, forutsetter en vurdering av vedkommende tjenestemanns troverdighet opp mot varsleren eller andres.

### **8.2.3 Hvis en tjenestemann er inhabil til å behandle en varslings sak**

Dersom en tjenestemann er inhabil til å behandle en varslings sak, vil det også kunne inntre inhabilitet for personer som er gift eller nært beslektet med tjenestemannen, eller som tjenestemannen har et nært personlig eller skarpt motsetningsfylt forhold til. Også en personlig tilknytning til varsleren kan medføre inhabilitet. Et normalt godt eller noe anstrengt kollegialt forhold vil derimot i utgangspunktet ikke være tilstrekkelig inhabilitetsgrunn.

Hvis en tjenestemann er inhabil følger det av [forvaltningsloven § 6 tredje ledd](#) at også alle direkte underordnede tjenestemenn i organet er inhabile til å treffe avgjørelse i saken. Slik «avledet inhabilitet» er derimot ikke til hinder for at direkte underordnede tjenestemenn deltar i saksforberedelsen. Dersom den (direkte) inhabile tjenestemannen ikke har sideordnede eller overordnede kolleger som kan fatte avgjørelse i saken, må avgjørelsen overlates til en «setteperson», det vil si en person som ikke ansatt i organet, eller til et overordnet forvaltningsorgan. Dersom den inhabile tjenestemannen bare skulle deltatt i saksforberedelsen er en mulig løsning å overlate denne delen av saksforberedelsen til en annen tjenestemann, for eksempel en sideordnet tjenestemann. Alternativt kan disse oppgavene tillegges en over- eller underordnet tjenestemann i den allerede eksisterende saksbehandlingsskjeden (så langt ikke andre regler er til hinder for dette).

Etter [forvaltningsloven § 6 fjerde ledd](#) får inhabilitetsreglene «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». Bestemmelsen er en snever unntaksregel.

[Forvaltningsloven § 7](#) åpner for at en inhabil tjenestemann kan delta i behandlingen av en foreløpig avgjørelse i en sak «dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning». Også dette er en snever unntaksregel som forholdsvis sjelden vil komme til anvendelse.

### **8.3 Forsvarlig behandling av en varsling**

Forvaltningsloven gjelder all forvaltningsvirksomhet, jf. [forvaltningsloven § 1](#), også saksbehandling ved intern varsling og varslinger som kommer til virksomheten som overordnet organ, for eksempel et departement. Den som håndterer saken plikter å undersøke påstander om kritikkverdige forhold snarest mulig etter at en varsling er mottatt. Hvilke øvrige saksbehandlingsregler som skal gjelde ved varsling vil avhenge av situasjonen.

Viktige prinsipper for saksbehandlingen er:

- Alle henvendelser skal tas alvorlig
- Alle henvendelser skal tas tak i med én gang
- Anonymitet er mulig
- Anonyme kilder kan være like mye verdt som åpne kilder
- Valg av varslingsmåte skal ikke ha betydning for hvordan saken håndteres
- Konfidensiell behandling
- Saken skal opplyses så godt som mulig
- Varslingssystemet skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser
- Både varsleren og den det er varslet om skal få tilbakemelding innen rimelig tid

Ofte kan en samtale med nærmeste leder eller verneombud løse saken på en enkel måte. Gjelder saken mer alvorlige kritikkverdige forhold, skal den person eller det organ som mottar varslingen sørge for å skrive ned eller på annen måte dokumentere tid, sted, hvem som har varslet og hva saken dreier seg om. Dette er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersoner. Den som har varslet bør i slike tilfeller få se dokumentasjonen, og bekrefte at den stemmer over ens med varslereens fremstilling av saken.

Gjelder saken en mulig tjenesteforsømmelse skal den, som personalsak, blant annet behandles etter reglene i [tjenestemannsloven § 18](#) og virksomhetens personalreglement, se for øvrig tjenestemannslovens annet kapittel og forvaltningsloven.

#### **8.4 Kompetansekrav**

En rekke faktorer kan spille inn på effekten av varsling, men en viktig faktor er mottakeren av varslingen og dennes håndtering av saken. Den som mottar en varsling må ha kunnskap om *hvordan* man tar i mot og forholder seg når man mottar varslinger.

En varslings sak vil ofte kunne befinne seg i grenselandet mellom psykologi og juss, og involvere flere parter og roller. Det er et stort ansvar for en arbeidstaker å varsle, og det er en viktig oppgave for arbeidsgiver å håndtere en varsling. For en arbeidstaker som lurer på om han bør varsle om en sak, kan det være verdifullt å få et sted å henvende seg for å få veiledning om hvordan saken bør behandles eller tas videre.

En varslings sak kan utløse en rekke prosesser i virksomheten, og en varsling må derfor ses i en organisatorisk kontekst. En varsling kan ha sin bakgrunn i komplekse organisatoriske dynamikker med underliggende organisasjonsproblemer. En varsling kan lett individualiseres og forklaringer av mer systematisk karakter kan komme i skyggen og underkommuniseres, med den konsekvens at man tar varsleren og ikke problemet. Dette innebærer at den enhet i virksomheten som skal håndtere varslinger, ved behov bør knytte til seg organisasjonspsykologisk kompetanse, for eksempel fra bedriftshelsetjenesten. I en konkret varslings sak kan det også være behov for granskningskompetanse, kunnskap om mekling, økonomi, revisjon mv.

#### **8.5 Hensynet til fortrolig /konfidensiell behandling**

Den som mottar en varsling kan oppleve en konflikt mellom hensynet til en fortrolig behandling av varsleren og behovet for å rette opp de kritikkverdige forholdene. Dette kan være tilfelle hvor den virksomhet det varsles til ikke har tilstrekkelig kunnskap til å avgjøre om det foreligger et kritikkverdig forhold eller hvilke tiltak som er nødvendige for å rette opp i de antatt kritikkverdige forholdene. Dersom det ikke er et godt internt ytringsklima eller det er et anstrengt forhold mellom den som varsler og den/de det varsles om, vil en varsling kunne få negative følger for den som varsler. Når varslingsmottaker vet

hvem varsleren er, vil ikke identiteten alltid kunne holdes skjult for den/de det varsles om, se nærmere [punkt 5.1](#).<sup>9</sup>

En interessekonflikt mellom forskjellige hensyn må imidlertid ikke føre til at varslingsmottakeren lar en varslingsligge uten å undersøke saken. Et avgjørende hensyn bak varslingsreglene er at virksomheten skal få innsyn i – og få mulighet til å rette opp – kritikkverdige forhold. Hensynet til varslere er ivaretatt gjennom de alminnelige reglene om fortrolig behandling og forbudet mot gjengjeldelse. Det er ingen automatisk følge av saksbehandlingen at den eller de det er varslet om får innsyn i varslersens identitet. Det er en avgjørelse som må tas i avveiningen mellom hensynene til partene i saken. Arbeidstilsynet er gitt en egen hjemmel for å holde navnet til den som melder eller varsler til Arbeidstilsynet hemmelig, jf. [arbeidsmiljøloven § 18-2](#), men dette er ikke en hjemmel som kan påberopes av andre.

## 8.6 Undersøkelse av saken

Offentlige personer eller det organ som mottar varslingen, må vurdere om det skal opprettes en sak på grunnlag av varslingen.

For at arbeidsgiver skal få et noenlunde riktig bilde av de kritikkverdige forholdene, må saken være så godt opplyst som mulig, jf. [forvaltningsloven § 17](#). Både momenter som taler for og mot at varslingen er riktig skal gjennomgås.

Når en varslingsligge involverer én eller flere av virksomhetens ansatte, bør arbeidsgiver først undersøke om påstandene i varslingen må antas å være riktige. Om varslingen viser seg ikke å medføre riktighet, bør arbeidsgiver nøye vurdere om den eller de påstått involverte skal underrettes om varselet. Det er ikke gitt at arbeidsmiljøet og/eller de påstått involverte vil være tjent med å få vite om varslingen. En uriktig varslingsligge kan bero på at varsleren har vært i god tro, men tatt feil av sakens faktum eller andre vesentlige omstendigheter.

Det vil i disse sakene kunne være vanskelig for arbeidsgiver både å ivareta hensynet til varslersens rettsikkerhet og å få opplyst saken på tilstrekkelig måte. Det vil alltid kunne foreligge en fare for at varslere har en egeninteresse i saken,

---

<sup>9</sup> Se også veilederen [Informasjonsplikt og innsynsrett etter personopplysningsloven](#).

og derfor misbruker varslingsinstituttet ved å varsle om noe han/hun vet ikke er riktig. Selv om en varslingsinstans på denne bakgrunn vil kunne medføre at det rettes mistanker mot en eller flere uskyldige personer, er det et overordnet hensyn å få undersøkt om det foreligger kritikkverdige forhold i virksomheten, for dermed å få ordnet opp i disse. Fortrolig behandling og gode rutiner vil bidra til å redusere faren for at uskyldige henges ut.

## **8.7 Journalføring**

Varslinger skal journalføres i tråd med virksomhetens gjeldende arkivrutiner og arkivloven med forskrifter. Se også [punkt 9.6](#) for nærmere omtale om arkivering av personopplysninger.

Offentlige organer skal journalføre alle inn- og utgående dokumenter i saken, dersom dokumentene er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Dette følger av [arkivforskriften § 2-6](#). Organet skal journalføre organinterne dokumenter som interne varslinger, notater og annen intern korrespondanse så langt organet finner dette tjenelig, se [arkivforskriften § 2-6](#) første ledd tredje setning. Journalføring skal skje etter de regler som er beskrevet i [arkivforskriften § 2-7](#). I journalen skal det skrives inn opplysninger som gjør det mulig å identifisere dokumentet. Blant annet skal det framgå hvilken sak eller emne det gjelder eller innholdet i dokumentet. Opplysninger i journalen vil fremkomme på den offentlige postjournalen. Sentrale statlige organ skal offentliggjøre journalene på Internett i offentlig elektronisk postjournal (OEP). Hvis varslingsinstansen inneholder taushetsbelagte opplysninger eller opplysninger som offentligheten ikke skal ha innsyn i, skal en i den offentlige postjournalen bruke nøytrale kjennetegn eller utelate eller stryke over opplysninger. Se mer om taushetsplikt i [punkt 1.9](#).

Arkivplikt gjelder for varslinger og andre dokumenter i saken selv om dokumentene ikke er journalført, så fremt dokumentene har vært gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Dette følger av [arkivforskriften § 3-18](#).

For øvrig vises det til [punkt 5](#) og [punkt 9](#).

## **8.8 Innsyn etter forvaltningsloven**

I varslings saker som gjelder enkeltvedtak, skal sakens parter gis innsyn i sakens dokumenter etter [forvaltningsloven § 18 til § 19](#). Se også [punkt 1.9](#).

## 8.9 Innsyn etter offentleglova

I utgangspunktet er alle virksomhetens saksdokumenter åpne for innsyn. Eventuelle unntak må følge av lov eller forskrift, jf. [offentleglova § 3](#). Hvis noen ber om innsyn i dokumentene i en varslings sak må de derfor vurderes for innsyn på samme måte som virksomhetens øvrige saksdokumenter, jf. [offentleglova §§ 14, 23 og 24](#). Vurderingen må gjøres konkret for hvert enkelt dokument på det tidspunktet innsynsbegjæringen er satt fram. Justis- og beredskapsdepartementets "[Rettleiar til offentleglova](#)" gir informasjon om hvordan innsynssaker skal håndteres, og hvilke bestemmelser som kan gi adgang til unntak for innsyn i dokumenter eller opplysninger i en varslings sak.

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra innsyn etter [offentleglova § 13](#). Hvorvidt navnene på den som varsler og/ eller den det blir varslet om er taushetsbelagt informasjon, må avgjøres konkret i den enkelte varslings sak. Justis- og beredskapsdepartementets "[Rettleiar til offentleglova](#)" punkt 6 gir nærmere informasjon som kan være til hjelp i denne vurderingen. Se også [punkt 1.9](#).



## 9 Forholdet til personopplysningsloven

Når det varsles om enkeltpersoner, vil varslingen inneholde personopplysninger. Kravene i personopplysningsloven hva gjelder behandling og oppbevaring av personopplysninger må derfor overholdes.

Personopplysningsloven (popl.) stiller krav til virksomhetens bruk av personopplysninger, jf. [popl. §§ 8, 9 og 11](#). De personopplysninger som innhentes i forbindelse med virksomhetens varslingsrutiner og varslingstiltak må derfor behandles i tråd med de krav som personopplysningsloven stiller

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.

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. Det er spesielt kravene i [personopplysningsforskriften kapittel 2](#) om informasjonssikkerhet som her er viktige<sup>10</sup>.

### 9.1 Informasjonssikkerhet

Den behandlingsansvarlige må kunne dokumentere tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til "konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet" for behandling av personopplysninger, jf. [personopplysningsforskriften kapittel 2](#). Rutinene skal være tilgjengelige for alle det måtte angå. Det vil si at alle ansatte i virksomheten må kjenne til rutinene eller lett kunne skaffe seg kjennskap til dem.

En varsling kan ha et stort behov for konfidensialitet da det vil kunne ha store konsekvenser for de involverte om informasjonen kommer på avveie. Informasjonen skal sikres ved at uvedkommende ikke får tilgang. Også interne

---

<sup>10</sup> Vi minner i denne forbindelse om at det kan bli fremmet krav om innsyn etter reglene i offentleglova dersom saken er journalført. Dersom det er behov for unntak av hensyn til saken, må det vurderes om det foreligger unntakshjemmel etter offentleglova eller annen lovgivning.

medarbeidere som ikke har behov for informasjonen anses som uvedkommende i denne sammenheng. Identiteten til varsleren må skjules i form av kryptering ved kommunikasjon utenfor virksomhetens informasjonssystem.

Sikring av tilgjengelighet omfatter både sikring av varslingstjenestens tilgjengelighet (dersom denne gjøres elektronisk) og tilgjengelighet til informasjonen som ligger i varslingsene. Brukerne må sikres en reell tilgjengelighet. Elektronisk lagret informasjon må sikres ved sikkerhetskopier. Man må være spesielt oppmerksom på å sikre seg mot uønsket sletting av varslinger.

Alle berørte parter har interesse av at informasjonen som finnes i en varslingsprosess er troverdig og riktig. Informasjonen må derfor være sikret mot at uvedkommende får tilgang og/eller kan slette eller endre informasjonen. Dette gjelder sikring av at informasjon holdes intakt slik den en gang ble avgitt, at registrerte tidspunkter er korrekte og at registrerte handlinger er knyttet opp mot riktig (e) person(er). Signering og tidsstempling av dokumenter og handlinger kan være hensiktsmessige tiltak i denne sammenheng.

Den enkelte virksomhet må, i samsvar med bestemmelsene i personopplysningsloven, vurdere hvilke tiltak som gir tilstrekkelig informasjonssikkerhet generelt og for varslingsopplysninger spesielt.

## **9.2 Internkontroll**

[Personopplysningsloven § 14](#) stiller krav til at det foreligger et internkontrollsystem hos den behandlingsansvarlige virksomhet, jf. [personopplysningsloven kapittel 3](#). Virksomheten må vurdere om det er nødvendig med konsesjon for elektronisk oppbevaring av sensitive personopplysninger utenfor egen virksomhet.

I virksomhetens varslingsrutiner må det gå klart frem hvordan forholdet til tredjepart(er) håndteres med hensyn til informasjon. Gode rutiner for varsling og håndtering av varsling sikrer forutsigbarhet for alle parter. Varslingsrutinene skal inngå som en del av virksomhetens allerede foreliggende internkontrollsystem for håndtering av personopplysninger.

Det stilles et dokumentasjonskrav både i [personopplysningsloven §§ 13 og 14](#) jf. [personopplysningsforskriften kapittel 2 og 3](#). Den behandlingsansvarlige og databehandleren skal blant annet dokumentere informasjonssystemet og sikkerhetstiltakene.

Dersom virksomheten etablerer et særskilt varslingsmottak, må spørsmålet om konsesjon for behandling av personopplysninger avklares med Datatilsynet.

### 9.3 Informasjonsplikt

I de tilfeller hvor virksomheten samler inn nye opplysninger i forbindelse med varslingstiltak, skal virksomheten av eget tiltak informere vedkommende det samles inn opplysninger om. Dersom virksomheten for eksempel mener det er påkrevet å gjøre unntak fra informasjonsplikten etter [personopplysningsloven § 23](#) i forbindelse med varslingstiltak, må dette vurderes konkret for hver enkelt varslingssak. De unntakene som her kan være aktuelle vil i første rekke være [bokstav b\)](#); opplysninger som det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger. Taushetsbelagte opplysninger og hensynet til åpenbare private eller offentlige interesser, herunder hensynet til den registrerte selv, kan også være et grunnlag for unntak fra informasjonsplikten, jf. [bokstavene d\) og f\)](#). Se også [punkt 6 "Hensynet til den det varsles om"](#).

Informasjonsplikten gjelder kun personopplysninger om vedkommende selv. Øvrige opplysninger i samme sak kan vedkommende eventuelt be om innsyn i etter [forvaltningsloven](#) (hvis han/hun er part i saken) eller [offentleglova](#), se [punkt 8.8](#) og [8.9](#) om dette ovenfor.<sup>11</sup>

### 9.4 Rett til innsyn etter personopplysningsloven

Enhver som er registrert, har rett til innsyn i de personopplysninger om en selv som behandles i tilknytning til varslingen, jf. [personopplysningsloven § 18](#). Retten til innsyn er svært viktig for at den enkelte skal kunne ivareta sine rettigheter, både etter personopplysningsloven og annet lov- og regelverk. Dersom virksomheten mener det er behov for unntak, må dette vurderes konkret for hver enkelt person og hver enkelt sak, jf. foregående punkt. I

---

<sup>11</sup> Se også veilederen [Informasjonsplikt og innsynsrett etter personopplysningsloven](#).

forbindelse med en varslings sak kan det bli registrert opplysninger om flere personer enn den det varsles om. Disse personene vil også som utgangspunkt ha krav på innsyn i de opplysninger som er registrert om dem.

Personopplysninger i varslinger som har et usakelig eller ubetydelig innhold, og som det aldri vil være aktuelt å følge opp, viderefremmes ikke til den registrerte. Varsler som ikke skal følges opp, må slettes umiddelbart jf.

[personopplysningsloven § 28](#).

## **9.5 Sletting av personopplysninger etter personopplysningsloven og arkivloven**

[Personopplysningsloven § 27](#) krever at den behandlingsansvarlige skal rette mangelfulle personopplysninger av eget tiltak eller etter begjæring fra den registrerte. For arkivpliktige personopplysninger er utgangspunktet at retting skal skje ved supplering av opplysningene.

[Personopplysningsloven § 28](#) pålegger den behandlingsansvarlige ikke å lagre personopplysninger lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Hvis personopplysningene deretter ikke skal oppbevares i henhold til arkivloven eller annen lovgivning, skal de slettes.

Hva som er arkivpliktig må avgjøres etter arkivloven med tilhørende forskrifter. Dersom arbeidsgiver er i tvil om en eller flere konkrete personopplysninger er arkivpliktige, må det tas kontakt med Riksarkivaren for å få klarlagt spørsmålet. Personopplysninger som ikke er arkivpliktige skal slettes etter reglene i [personopplysningsloven § 28](#) første ledd.

Når det gjelder mangelfulle personopplysninger har den behandlingsansvarlige plikt til å sørge for retting, eller eventuelt sletting, jf. [personopplysningsloven § 27 tredje ledd](#). Arbeidsgiver som vurderer å slette eller sperre slike opplysninger, bør ta kontakt med Datatilsynet og/eller Riksarkivaren for å få avklart om vilkårene for et slikt vedtak er til stede.

Den registrerte, som i varslings saker kan være både varsleren og den/de det er varslet om, kan kreve at opplysninger som er sterkt belastende for ham/henne sperres eller slettes, jf. [personopplysningsloven § 28 tredje ledd](#). Dersom den behandlingsansvarlige er i tvil om opplysningene kan slettes eller sperres, bør

den behandlingsansvarlige ta kontakt med Datatilsynet og/eller Riksarkivaren før vedtak treffes.<sup>12</sup>

Mens virksomheten selv kan beslutte sperring av arkivverdige opplysninger, må Datatilsynet treffe vedtak om sletting etter å ha hørt riksarkivaren, jf. [personopplysningsloven §§ 27 tredje ledd og 28 fjerde ledd](#).

## 9.6 Utlevering av data

Enhver behandling av personopplysninger, herunder utlevering, krever et gyldig behandlingsgrunnlag etter [personopplysningsloven §§ 8 og 9 jf. § 11](#). Det vil normalt ikke være behov for utlevering av data i forbindelse med en varslings sak, med mindre det dreier seg om utlevering til politiet eller tilsynsmyndigheter. Eksempel på et gyldig behandlingsgrunnlag kan være arbeidsgivers rettslige forpliktelse til å sørge for at arbeidstakere ikke utsettes for vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre, jf. [arbeidsmiljøloven § 4-2](#) fjerde ledd. I et slikt tilfelle kan overføring av data til Arbeidstilsynet eller politiet være aktuelt.

Personopplysningsloven begrenser ikke innsynsretten etter [offentleglova, jf. § 6 første ledd](#).

## 10 Sikkerhetsloven og Beskyttelsesinstruksen

Skjermingsverdig informasjon skal håndteres i tråd med kravene i sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Det kan være behov for å innhente skjermingsverdig informasjon i forbindelse med behandling av varslinger. Virksomheten må sørge for at de som behandler varslinger har tilstrekkelige sikkerhetsklarering eller autorisasjon.

---

<sup>12</sup> [Riksarkivaren har \(i 2014\) under arbeid forslag til nye bestemmelser om bevaring og kassasjon i statsforvaltning hvor det foreslås at varslingsaker skal bevares.](#)

Utgitt av:  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Publikasjonskode: H - 2339 B

Trykk: DSS - 02/2015

