



**SISSEL C. TRYGSTAD
ANNE METTE ØDEGÅRD**

Status for ytringsfriheten i Norge – Fritt Ords monitorprosjekt

Første gang det ble gjort en helhetlig gjennomgang av status for ytringsfriheten i Norge var med Ytringsfrihetskommisjonens rapport i 1999. Siden da har en rekke hendelser og mer dyptgripende utviklingstrekk påvirket vilkårene for ytringsfrihet i Norge. I prosjektet *Status for ytringsfrihet i Norge – Fritt Ords monitorprosjekt* gjør vi en helhetlig vurdering av ytringsfrihetens status i Norge.

Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv

Arbeidstakeres ytringsfrihet har et sterkt rettslig vern i Norge. Det er begrensninger i retten til å ytre seg som skal begrunnes, og ikke motsatt. Likevel viser forskning at arbeidsgivere tidvis beskranker denne retten, i strid med Grunnlovens § 100. Derfor er det behov for mer kunnskap om hvordan arbeidsgivere vurderer ytringsrommet. Hvor går etter deres mening grensen for hva det er greit å ytre seg om? Og hva tenker arbeidsgivere om varsling og varslingsinstituttet?

I denne rapporten diskuteres disse spørsmålene, og vi presenterer også helt ferske tall som viser omfang og konsekvenser av varsling blant et utvalg arbeidstakere i Norge i 2022.

Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv

Sissel C. Trygstad
Anne Mette Ødegård

Innhold

Forord	6
1 Innledning	8
1.1 Problemstillinger	10
1.2 Data og metode	10
1.3 Bakgrunn	13
1.4 Gangen i rapporten	17
2 Ytringsbetingelser på arbeidsplassen	18
2.1 Rutiner for meningsytringer	19
2.2. Spillerom og ytringsbetingelser	21
2.3. Opplevd lojalitet	29
2.4 Oppsummering: regulering og praktisering av ytringsfriheten	32
3 Varslerbestemmelsene og rutiner	34
3.1 Omstridte bestemmelser	34
3.2 Endringer i lovverket fra 2017 til 2021	35
3.3 Kjennskap til varslerbestemmelsene og rutiner for varsling	38
3.4 Varslingsrutiner og innhold	40
3.5 Holdning til og erfaring med varslerbestemmelsene	43
3.6 Oppsummering	45

4 Kritikkverdige forhold og varsling	46
4.1. Grunnlaget for å varsle	46
4.2 Varslingsaktivitet	48
4.3 Hvem varsler man til?	50
4.4 Hva skjer med saken og den som varsler?	51
4.5. Hvorfor varsler man ikke?	55
4.6. Varsling og lojalitet	56
4.7 Oppsummering	57
5. Mottak og håndtering av varsler	58
5.1 Hva gjør arbeidsgiver med et varsel?	58
5.2. Hva med den eller de det varsles om?	63
5.3 De vanskelige sakene	64
5.4. Holdninger til varsling	65
5.5. Oppsummering	67
6. Avslutning	68
6.1 Ytringsbetingelser og ytringsrom	68
6.2. Et varsel er også en ytring	71
6.3 Grunn til bekymring?	73
Referanser	75
Vedlegg 1 – lovtekst	78

Forord

HVORDAN ARBEIDSGIVERE OPPLEVER, vurderer og erfarer arbeidstakernes ytringsfrihet og varslinger i arbeidslivet finnes det lite kunnskap om. Takket være Fritt Ord har det vært mulig å gjennomføre denne undersøkelsen, som nettopp har et slikt arbeidsgiverperspektiv. Frie meningsbrytninger og et godt system for å varsle om kritikkverdige forhold er vanskelig dersom arbeidsgiver ikke er med på laget. Det er med andre ord svært viktig å få mer kunnskap om deres holdninger og praksis. Vi er derfor svært glade for å ha fått anledning til å jobbe med disse problemstillingene.

Spørreundersøkelsen er gjennomført og administrert av Kantar TNS, med Ole Fredrik Ugland i spissen, og skal ha stor takk for samarbeidet. Takk også til alle de som har besvart undersøkelsen. Vi setter også stor pris på at ledere i bank, finans og helsesektoren tok seg tid til å la seg intervju av oss i en travel hverdag. Informasjonen fra dere har vært av uvurderlig verdi.

Prosjektet er finansiert gjennom «Fritt Ords monitorprosjekt om status for ytringsfriheten i Norge 2020–2022». Vi vil rette en stor takk til Fritt Ord som valgte å finansiere dette prosjektet, og en særskilt takk til vår kontaktperson Bente Roalsvig i Fritt Ord for tålmodighet og særdeles godt samarbeid. Videre retter vi en stor takk til Gösta Flemming, Johan Lindberg og Göran Lind (tabeller) som har vært ansvarlig for omslag, redigering, design og sats.

Takk også til Fafo-kollega Kristine Nergaard som har hjulpet med å tilrettelegge data for analyser, og til Rolf K. Andersen, som har kvalitetssikret rapporten.

Alle feil og mangler er forfatterens eget ansvar.

Oslo, juni 2022

Sissel C. Trygstad, Anne Mette Ødegård
prosjektleder

1. Innledning

«Jeg tror befolkningens tillit kommer med åpenheten – at man er åpen om feil man har gjort. Det er sånn jeg ønsker å jobbe, jeg tror folk skjønner det. Det folk ikke skjønner er at man ikke prøver å lære av feil som er begått og ikke er åpen om det.» (leder, helse)

Ytringsfrihet i arbeidslivet er viktig for arbeidstaker, arbeidsgiver, pasienter, elever, brukere, kunder og samfunnet som helhet. Det er en av de grunnleggende menneskerettighetene. Ytring og varsling henger sammen. Varsling kan defineres som å melde fra om et ulovlig eller kritikkverdig forhold til noen som har myndighet til å gjøre noe med saken eller forholdet. Det kan være avgjørende for ledelsen i en virksomhet at arbeidstakerne deltar i faglige diskusjoner og melder fra om forhold som bør rettes opp. For arbeidstakerne er det å delta i faglige debatter om kvalitet, prioriteringer og veivalg viktig for å styrke individets frie meningsdannelse og kompetanse (Pateman 1970; Elvestad 2011; Trygstad 2015). Ytringsfrihet er nært forbundet med deltakelse.

No true democracy is possible without employees' participation at the workplace – and plant level is the heart of day-to-day social practice and work-related discussion. (Pries 2019:39)

Interessen for arbeidstakeres ytringsfrihet har vært økende de siste 10 til 15 årene. Flere studier har undersøkt arbeidstakeres ytringsbetingelser og vilkårene for varsling i norsk arbeidsliv. Noen har vært rettet mot hele arbeidslivet, andre har konsentrert om særskilte sektorer. I løpet av de siste årene har ytringsfrihet innenfor academia vært tematisert og fått stor oppmerksomhet (Strømme 2020; Mangset et al. 2021). Analysene viser at kontroversielle forskningsresultater og frykt for ubehagelige reaksjoner er viktige begrunnelser for at forskere unnlater å formidle sin forskning i offentligheten (ibid. s. 15). Bekymringer knyttet til kanselleringer og ytringsfrihet i academia var også noe av bakgrunnen for at daværende forsknings- og høyere utdanningsminister Henrik Asheim dannet et eget ekspertutvalg (Kierulf-utvalget) for å utrede lovreguleringen av akademisk frihet og ansvar i 2021 (NOU 2022:2).

Hvordan arbeidsgiverne opplever, vurderer og erfarer ansattes ytringer og varslinger på arbeidsplassene er i mindre grad studert. Slike studier er viktige, fordi arbeidsgiveres mottak og håndtering av kritiske ytringer og varsler har stor betydning for ytringsbetingelsene i en virksomhet. Håndteringen kan bidra til å fremme eller hemme denne type ytringer. I denne undersøkelsen retter vi særskilt oppmerksomhet mot arbeidsgiverne. Samtidig inkluderer denne rapporten oppdaterte tall for omfang av og erfaringer med varsling fra arbeidstakersiden.

Varslerbestemmelsene var omstridte da de for første gang ble innført i arbeidsmiljøloven i 2007. De store arbeidsgiverorganisasjonene mente blant

annet at disse bestemmelsene var overflødige, og noen fryktet at de ville bli misbrukt av illojale ansatte. Diskusjonene har fortsatt, og bestemmelsene har blitt endret flere ganger. Skillet mellom hva som er et kritikkverdig forhold som det skal varsles om, og hva som «bare» er en kritisk ytring, har vært et gjentakende tema. I praksis kan det også være vanskelig å vite hva som er forskjellen på «å si fra» og å «varsle». Behovet for å varsle oppstår gjerne når de ordinære kanalene ikke fører fram. Det faktum at begge former for ytringer i utgangspunktet er vernet i Grunnlovens § 100, har i liten grad vært del av tematiseringen. Målet må være at dersom noe er feil, og ledelsen blir informert om det, bør forholdet tas tak i, uavhengig av hva det kalles. I stedet er det gjerne arbeidstakers lojalitet og arbeidsgivers styringsrett som blir det sentrale, og et spørsmål i denne rapporten er hvordan dette utspiller seg i praksis. Det kan hevdes at det er en endimensjonal forståelse av arbeidstakernes lojalitetsforpliktelser som ofte legges til grunn. Studier av arbeidstakere som benytter sin ytringsrett, herunder også varsler, viser at ulike lojalitetsforpliktelser kan være en utløsende faktor. Lojalitetsforpliktelser overfor kolleger, kunder/brukere/pasienter, profesjonen eller faget, eller samfunnet er eksempler på dette. Samtidig vil lojalitetsbindinger til ledelsen og virksomheten kunne være begrunnelser for at man unnlater å varsle (Arvidson & Axelsson 2014; Skivenes & Trygstad 2010).

Arbeidstakernes muligheter for å ytre seg og, om nødvendig, varsle om kritikkverdige forhold avhenger av hvordan arbeidsgiver har lagt til rette for dette. Det å tilrettelegge for åpenhet og varsling krever bevissthet fra arbeidsgiver om hva som er kritikkverdige forhold hva som er varling og hvordan rutiner kan brukes (Trygstad 2018). I forbindelse med revisjon av varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, kom det i 2020 inn et nytt punkt i lovens formål (§ 1-1 c) om «å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten». Dette ses på som en tydeliggjøring av arbeidsgivers ansvar for å sikre gode ytringsbetingelser.

Det er imidlertid legitime grenser for hva en arbeidstaker kan uttale seg om. Arbeidsgiver står fritt til å bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten og hva som skal sies. Dette henger altså sammen med arbeidsgivers styringsrett og krav til lojalitet fra de ansattes side. I tillegg kan arbeidstakere være underlagt taushetsplikt. Det finnes også plikt for arbeidstakere til å si fra, for eksempel hvis de observerer trakassering på arbeidsplassen, eller ved skade og sykdom (arbeidsmiljøloven § 2-3 (2)). Arbeidstakere har en generell medvirkningsplikt til å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

Arbeidsgivers styringsrett kan defineres som arbeidsgivers rett «... til å organisere, lede og fordele arbeidet, og til å ansette og si opp arbeidstakere ...». Retten til å kontrollere arbeidet ligger implisitt i dette (Andersen 1967, gjengitt i Evju 2003). Den arbeidsrettslige lojalitetsplikten bygger på ulovfestede regler som er utledet av rettspraksis og juridisk teori. Hvorvidt en ytring er lojal eller illojal, må baseres på «rimelig avveiing av hensynet til å beskytte arbeidstakerens ytringsfrihet mot hensynet til å verne arbeidsgivers interesse» (Elvestad 2011:131). Arbeidstakers ytringsfrihet må med andre ord balanseres mot noen spesifikke

hensyn, men i utgangspunktet er rammene vide. Når arbeidsgivere ønsker å begrense arbeidstakernes ytringer av hensyn til effektivitet, omdømme og eller for å minimere usikkerhet og uforutsigbarhet, vil et sentralt spørsmål være om arbeidsgivers interesser er legitime.

1.1 Problemstillinger

Begrunnelsene for å rette blikket mot arbeidsgivernes er flere. Det er, som nevnt, lite kunnskap om hvordan arbeidsgivere opplever, tar imot og håndterer kritiske ytringer og varslinger. Det samme kan sies om hvordan arbeidsgivers tilrettelegger for å skape et vidt ytringsrom. Er det for eksempel ulike vurderinger og standarder hos arbeidsgivere i henholdsvis offentlig og privat sektor? Dette er tema som berøres i rapporten.

I tillegg er det gode grunner til å følge utviklingen blant arbeidstakerne når det gjelder mulighetene for å ytre seg og hvilke erfaringer de har med å varsle. I undersøkelsen er det blant annet stilt spørsmål om ansatte har opplevd kritikkverdige forhold, om de har varslet om disse, og hvordan arbeidstakerne som varslet og varslene ble håndtert.

Vi belyser følgende hovedspørsmål:

- Hvordan opplever arbeidstakere og arbeidsgivere ytringsbetingelsene på arbeidsplassen?
- Har arbeidsgiver utformet rutiner eller retningslinjer som regulerer ytringsmulighetene og varsling, og er disse utformet i tråd med lovgivers intensjoner?
- Hvilke erfaringer har arbeidsgivere med kritiske ytringer og varsling, og hvor trekkes grensen?
- Hvordan er utviklingen når det gjelder varslingsaktivitet, og hvordan mottas og håndteres varsler?

1.2 Data og metode

Varslingsrutiner og retningslinjer

Det er samlet inn 85 varslingsrutiner og retningslinjer fra virksomheter i privat og offentlig sektor. Disse er dels hentet via virksomhetenes nettsteder og dels via direkte kontakt med virksomhetene. Mens det har vært ganske enkelt å få tilgang på varslingsrutiner i offentlig sektor, har dette vært vanskeligere i privat sektor. I offentlig sektor er rutinene i hovedsak hentet fra nettsidene. Fra privat sektor er det samlet rutiner fra 25 virksomheter, fra statlig sektor (hel- og deleid) er det 15 rutiner, i tillegg til 45 rutiner fra kommunal sektor. I virksomheter i privat sektor, er det ikke uvanlig at varslingsrutinene inngår i mer eller mindre omfattende dokumenter, gjerne omtalt som etiske retningslinjer eller «codes of conduct.»

Rutinene og retningslinjene er systematisert og analysert etter følgende:

a) oppfordring til arbeidstakerne om å varsle, b) framgangsmåte ved varsling, c) tilbakemelding til varsler, d) forbud mot gjengjeldelse og e) arbeidsgivers aktivitetsplikt. I tillegg har vi sett etter begrepene «forsvarlighet», «ytringsfrihet» og «lojalitet». Når det gjelder varslingsrutiner hentet fra kommunal sektor, vil disse i noen grad bli sammenliknet med funn fra en analyse i 2017 (Trygstad et al. 2017).

Spørreundersøkelse

Våren 2022 ble det sendt ut en spørreundersøkelse til et utvalg arbeidstakere i Norge. Spørreundersøkelsen ble gjennomført og administrert av Kantar TNS. Kantar har benyttet sitt web-panel som er plukket fra internettpopulasjonen. Undersøkelsen ble sendt ut til 14 781 respondenter. Invitasjonen ble åpnet av 3 959 respondenter (27 prosent). Blant disse falt 431 fra i intervjuets innledning, fordi de ikke var i målgruppen (arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende med ansatte). Videre har 260 ikke returnert fullstendig besvarelse. Feltarbeidet ble avsluttet med 3 268 komplette besvarelser.

I spørreundersøkelsen benytter vi begreper og definisjoner som har vært brukt i andre norske og internasjonale undersøkelser.¹ Begrepene er ment som operasjonalisering av arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. Det å benytte de samme begrepene bidrar til at funn fra ulike undersøkelser kan sammenliknes over tid.

Spørreundersøkelsen består av forskjellige deler, som går til ulike undergrupper i utvalget (som ledere med personalansvar og arbeidstakere med verv, som tillitsvalgte og verneombud). Noen av spørsmålene er besvart av alle. Undersøkelsen omfatter bakgrunnsinformasjon som sektor, antall ansatte i virksomheten, kjønn, alder og utdanning og spørsmål om varslingsrutiner og andre rutiner for kommunikasjon med offentligheten. Alle respondentene har også fått spørsmål om hvor stort ytringsrom de mener arbeidstakere bør ha og hvor stort de mener det faktisk er. Dernest har vi skilt ut toppledere i egen gruppe. Den viktigste grunnen til dette er spørsmålet om hvorvidt toppledere kan betraktes som varslere. Som øverste leder i en virksomhet, eller del av toppledelsen, vil man i de aller fleste tilfeller ha myndighet selv til å løse et kritikkverdig forhold man opplever, avdekker eller er vitne til. Ledere på lavere nivåer og øvrige arbeidstakere får spørsmål om de har erfart/observert noe kritikkverdig på arbeidsplassen. Dersom svaret er «ja», følges det opp med spørsmål som skal avdekke varslingsaktivitet (bruk av varslingsretten), varslings effektivitet (om det hjelper å varsle) og varslings konsekvenser for den enkelte.

¹ Se www.fao.no for spørreskjema.

Toppledere, ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud er viktige mottakere av varsler. Disse respondentene får egne spørsmål om mottak og håndtering av saken det varsles om og ikke minst hva som skjedde med varsleren og den utpekte ansvarlige.

Skjevheter

I web-panelet til Kantar er gjerne utdanningsnivået noe høyere enn i befolkningen for øvrig. Hvor skjevt utvalget er med hensyn til utdanning, er imidlertid ikke så enkelt å fastslå. Aldersintervallene og referansetidspunktene er til dels ulike, og undersøkelsens begreper er ikke eksakt sammenliknbare med begrepene anvendt i offentlig statistikk. Dessuten vil respondentene ha vansker med å plassere seg etter de «offisielle » kriteriene. Det hender også at respondentene overrapporterer eget utdanningsnivå. Utvalget følger gjennomgående populasjonen, men med noen skjevheter:

- Det er svakt underrapportert blant menn (-4 prosentpoeng).
- Det er noe overrepresentert i offentlig sektor (+6 prosentpoeng)

Vi ser også at utvalget overveiende følger populasjonens aldersfordeling, i den grad det er mulig å foreta direkte sammenstilling. Dette til tross, de aller yngste og de med grunnskoleutdanning er noe underrepresentert i forhold til de med lang universitetsutdanning. Endelig finner vi noe overrepresentasjon blant heltidsansatte. Det endelige utvalget er ikke vektet, dels fordi avvikene fra «populasjonen» ikke er svært store, dels grunnet manglende eksakt populasjonsinformasjon.

Analysér

Analysene som benyttes er enkle frekvenser, bivariate analyser samt regresjoner. I bivariate analyser bruker vi frekvenser og korrelasjoner, mens vi bruker både logistiske og lineære regresjonsmodeller. Ved å bruke regresjonsanalyser kan vi kontrollere for om eksempelvis sektor har betydning når vi også kontrollerer for andre faktorer (f eks. størrelse). I en logistisk regresjonsmodell er vi ute etter å modellere sannsynligheter, for eksempel sannsynligheten for represalier når en arbeidstaker varsler. Lineær regresjon måler sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel ved hjelp av en rett linje og er ment å måle en årsak–virkning-forhold. Når det gjelder de multivariate analysene, presenterer vi bare funnene i teksten. Analysene er å finne i vedlegg (www.fafo.no). Alle sammenhenger som kommenteres direkte i rapporten, er signifikante med en sikkerhet på 95 prosent.

Kvalitative intervjuer

For å få dypere kunnskap om arbeidsgiveres holdninger til og erfaringer med ytringsbetingelser og varsling, ble det vinteren og våren 2022 gjennomført 12

kvalitative intervjuer med ledere i helsesektoren og bank og finans, seks i hver sektor. Disse to sektorene er valgt fordi de begge har stor samfunnsmessig betydning, er underlagt strenge reguleringer, er godt organisert og representerer henholdsvis offentlig og privat sektor. Intervjuene ble gjennomført på Teams og telefon, og hadde en varighet på mellom 1 og 1 ½ time. Informantene ble rekruttert gjennom henvendelser per e-post.

I helsesektoren ble informantene rekruttert ved at det ble sendt ut generelle henvendelser til helseforetak. I bank og finans ble informantene delvis rekruttert gjennom Finans Norge, som henvendte seg til sine medlemsvirksomheter med forespørsel om deltakelse. I tillegg ble det sendt ut en generell henvendelse fra Fafos side.

I de kvalitative intervjuene var det blant annet ønskelig å få vite mer om mulig dilemmaer som lederne står i, og hvordan de har erfart varslingssaker i virksomhetene. Ytringsbetingelsene på arbeidsplassen og forholdet mellom arbeidstakers lojalitetsplikt og arbeidsgivers styringsrett er også temaer som er tatt opp med disse lederne.²

1.3 Bakgrunn

Grunnlovens § 100 gir vide rammer for å ytre seg offentlig. Den klassiske rettslige ytringsfriheten verner muligheten til å gi uttrykk for det man vil, hvordan man vil og til å ta til seg ytringer og informasjon fra andre. Den er begrunnet i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse (NOU 2022:2). Den alminnelige ytringsfriheten er ikke bare grunnlovsfestet, men har også folkerettslig beskyttelse gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10. Konvensjonen er ratifisert av Norge, og den gjelder ved motstrid foran annen lovgivning (menneskerettsloven § 3). Unntakene fra den alminnelige ytringsfriheten er, kort sagt, trusler, voldsopfordringer, hatefulle ytringer mot minoriteter, ærekrenkelser, privatlivskrenkelser og sjikane.

Da ny §100 i Grunnloven kom i 2004, ble det understreket at ytringsfriheten også gjelder for arbeidstakere. Instruksér og avtaler skal ikke begrense den ansattes ytringsfrihet i større grad enn det Grunnlovens § 100 åpner for. Den styrkede retten til å ytre seg som arbeidstaker kan historisk plasseres innenfor en tradisjon som fikk sitt definitive gjennombrudd i Norge i 1935, da den første hovedavtalen så dagens lys. Tradisjonen ble ytterligere forsterket i 1977, ved innføringen av arbeidsmiljøloven. Både hovedavtalen og arbeidsmiljøloven kan betraktes som viktige redskaper for å fremme et demokratisk arbeidsliv (Trygstad 2015; Hagen & Trygstad 2009; Kalleberg 1993).

² Se www.fafo.no for intervjuguide.

Viktigheten av at arbeidstakerne har mulighet til å ytre seg og varsle om kritikkverdige forhold, kan begrunnes fra ulike perspektiver. Det er særlig tre som er relevante: velferdsperspektivet, effektivitetsperspektivet og demokrati-perspektivet. Dette er først og fremst analytiske skiller. I det virkelige liv vil disse perspektivene kunne opptre samtidig og delvis gå over i hverandre.

Sett fra et velferdsperspektiv vil det å ytre seg kritisk være viktig for å sikre helse, miljø og sikkerhet, både for arbeidstakerne, brukerne/kundene og befolkningen. Det kan dreie seg som forhold i det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet eller utslipp av ulovlige kjemikalier. Det omfatter også at vold og overgrep mot brukere/klienter/pasienter/ elever stoppes.

Sett fra et effektivitetsperspektiv vil det være viktig for arbeidsgiverne å få informasjon om praksis eller handlinger som kan skade virksomhetens effektivitet og legitimitet. Sløsing med ressurser eller korrupsjon kan være eksempler på slike saker. At arbeidstakerne påpeker feil, og eventuelt også foreslår tiltak som kan løse problemer relatert til produksjon, kunde- eller brukerbehandling, kan bidra til å opprettholde eller forbedre kvaliteten i arbeidet som gjøres. Å respondere positivt på slike ytringer kan med andre ord hjelpe ledelsen i retning av mer effektive organisasjoner (Miceli et al. 2008; Miceli et al. 2012). I en undersøkelse fra 2018/19 svarte åtte av ti ansatte med erfaringer med varslingssaker at varsling gjorde det mulig å rette opp feil i virksomheten. Dette omfattet også ledere, tillitsvalgte og verneombud, og det var ingen forskjell i hvordan disse vurderte spørsmålet (Trygstad & Ødegård 2019).

Demokratiperspektivet viser til at de ansatte skal tas med og gis mulighet for innflytelse over viktige beslutninger. Det kan hevdes at det er rettferdig at den som har skoen på, også gis muligheter til å påpeke feil, mangler og forslag til forbedringer (Trygstad et al. 2021). Videre har Sivilombudet ved flere anledninger understreket at ytringsfrihet for offentlig ansatte er viktig ut fra hensynet til samfunnets behov for informasjon og åpen debatt, altså for å sikre demokratiske prosesser (Sivilombudet 2013).

Hva sier lovverket

Begrensninger i arbeidstakers ytringsfriheten vil bare gjelde ytringer som beviselig skader, eller kan skade, arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte (*St. meld. nr. 26 (2003-2004)*). Bevisbyrden ligger i så fall på arbeidsgiver.

Ansattes ytringsfrihet er også styrket i arbeidsmiljøloven, med varslingsbestemmelser og det nye punktet i formålsparagrafen om at arbeidsgiver skal legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten. Ved varsling dekkes arbeidstakerne både av Grunnlovens § 100 og arbeidsmiljøloven (kapittel 2 A), men der Grunnloven har forrang.

Varslinger kan betraktes som en form for ytring som blir påkrevd når mer ordinære måter å kommunisere på ikke fører fram, eller hvis mottaker ikke handler eller til og med motarbeider den som sier ifra (Trygstad et al. 2014), men ikke

bare i slike sammenhenger. Arbeidstakerne vil for eksempel ha plikt til å melde fra om de blir oppmerksomme på fare for liv eller helse, eller dersom de er vitne til trakassering på arbeidsplassen (aml. § 2-3). Et annet eksempel er at helsepersonell som har varslingsplikt etter helsepersonelloven (§ 17) om forhold som kan medføre fare for pasienters eller brukeres sikkerhet. Verneombud har en særskilt varslingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 6-2, tredje ledd.

I kapittel 3 kommer vi nærmere inn på varslingsbestemmelsene, her nøyer vi oss med å slå fast at retten til å varsle og vern mot represalier kom inn i arbeidsmiljøloven i 2007, og ble endret i 2017, 2020 og 2021. Som nevnt tidligere, ble krav til et godt ytringsklima i virksomheten innarbeidet i lovens formålsparagraf fra 2020.

Hva vet vi om ytringsbetingelser og varsling i arbeidslivet?

Varsling – på engelsk «whistleblowing» – ble etablert som begrep på 1970-tallet. Det betyr at noen sier fra om ulovlige eller kritikkverdige forhold og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta». Enkelte varslersaker har fått stor medieomtale, og er gjerne forbundet med dramatiske hendelser eller at sakene har fått store konsekvenser for den som har varslet.

I rapporten *Status for ytringsfriheten i Norge* (Enjolars et al. 2014) het det at paradoksalt nok er ytringsfriheten under press fordi ytringsmulighetene aldri har vært større. Man kan nå ut i offentligheten med sine meninger ved hjelp av et enkelt tastetrykk. Videre har digitaliseringen økt risikoen for at kritisk informasjon om interne forhold i en privat eller offentlig organisasjon kommer ut i mediene.

Samtidig pekes det på at økt mediefokus har ført til at virksomhetene har blitt mer opptatt av omdømmebygging, og bruker dermed formelle og uformelle virkemidler for å hindre ansattes kritiske offentlige uttalelser som kan undergrave organisasjonens omdømme (Enjolars et al. 2014).

Det har også vist seg å være forskjell på ytringsbetingelsene for arbeidstakere i privat og offentlig sektor. I undersøkelsen *Ytringsfrihet i Norge* framgikk det at arbeidstakere i offentlig sektor vurderte sine ytringsbetingelser som dårligere enn hva ansatte i privat sektor gjør (Trygstad 2015). Dette er det samme mønsteret som gjenfinnes i en undersøkelse om medbestemmelse i arbeidslivet fra 2018/19 (Trygstad et al. 2021) og fra en undersøkelse om ytring og varsling i 2016 (Trygstad & Ødegård 2016).

Skillet mellom kritiske ytringer og varsling kan være flytende. I forarbeidene til de første varslingsbestemmelsene gikk det fram at «Kritikk av forhold som ikke ulovlige eller uetiske er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere går ut med kritikk eller budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider» (Ot.prp. 84 /2005-2006):37). Begrunnelsen var at varsling må dreie seg om opplysninger som ikke er allment kjent. Så vil det oppstå diskusjoner om en bemanningssituasjon blir så vanskelig at den fører til uetiske forhold for pasientene (Trygstad 2015). Den samme diskusjonen kan tas når det gjelder grensene mellom hva som regnes som faglig uenighet og faglig uforsvarlighet

(Bjørkelo & Eriksen 2015). Sjansene for å få gehør for at noe er alvorlig og kritikkverdig øker, dersom saken lett kan vurderes objektivt, at den er faktabasert, har offentlig interesse, er intendert, rammer sårbare grupper og forekommer regelmessig (Skivenes & Trygstad 2014).

Det har vært en jevn økning i kjennskapet til varslerbestemmelsene. Også varslingsrutiner er stadig mer utbredt i norsk arbeidsliv (Trygstad & Ødegård 2016; 2019). Det er i den forbindelse verd å merke seg at det er en omforent oppfatning blant forskere om at varslingsrutiner kan fremme varslingseffektiviteten (Lewis et al. 2014; Near & Miceli 2016; Vandekerckhove & Lewis 2011; Brown et al. 2016 & Trygstad et al. 2016; 2019). I Storbritannia har Lewis og medforfattere (2015) sett på om bruk av varslingsrutiner har noen betydning for hvor fornøyde arbeidstakerne er med utfallet av saken det varsles om. De finner at arbeidstakere som benyttet rutinen da de varslet, var mer fornøyde enn de som ikke benyttet den (ibid.:7). For at varslingsrutiner skal fungere, forutsetter dette at disse er kjent. Et like viktig punkt er hvordan varslingsrutinene er utformet. I en undersøkelse i kommunal sektor, var det eksempelvis i 2017 en tendens til å særlig vektlegge «lojalitet» i varslingsrutinene, og få oppfordret arbeidstakere til å varsle (Trygstad et al. 2017). Spørsmålet er om dette er endret i 2022.

Om lag halvparten av norske arbeidstakere som har erfart eller observert noe kritikkverdig varsler om forholdet. Denne andelen har holdt seg stabil i mer enn et tiår. Våre undersøkelser har vist at det meste foregår i linja – altså at man varsler først til nærmeste leder eller annen leder (Trygstad & Ødegård 2019). Siden alvorlige arbeidsmiljøproblemer er det som topper lista over kritikkverdige forhold, er det ofte en i ledelsen som er blitt utpekt som den ansvarlige.

Varslingsprosesser er som regel krevende. Tidligere forskning har vist at mange frykter konsekvensene av å varsle, og derfor lar være. Det er heller ikke uvanlig å bli møtt med negative reaksjoner. I våre undersøkelser har denne andelen variert mellom 13 og 22 prosent siden 2010. Gjengjeldelse kan komme i form av både formelle og uformelle reaksjoner. Blant de formelle kan det blant annet være advarsler og suspensjon. Uformelle sanksjoner kan ha de samme kjennetegnene som mobbing og kan komme i form av baktaling, utestengelse og bortfall av oppgaver og ansvar. Gjengjeldelsen kan foregå både åpent og skjult og kan medføre psykiske problemer, inklusive symptomer på post-traumatisk stress (Bjørkelo 2010).

Det viser seg at det er flere faktorer som øker sannsynligheten for å bli utsatt for sanksjoner. Gjengangere er posisjonen til den utpekte ansvarlige og type sak. Det er langt mer risikabelt å varsle dersom sjefen er den ansvarlige. Det samme gjelder dersom man varsler om psykososiale forhold (Se f.eks. Trygstad & Ødegård 2019).

Det er gjennomført studier av arbeidstakers varslingsaktivitet og mulige konsekvenser av varsling i flere land, og mye av kunnskapen er gjenkjennbar. Når man sammenlikner funn på tvers av land, vil imidlertid definisjoner gitt i lovverket påvirke hva det varsles om. Likevel viser sammenligningene at om lag halvparten

av dem som har erfart eller observert noe kritikkverdig, varsler (Near & Miceli 1995, 2008; Olsen 2014). Med andre ord på samme nivå som i Norge.

Olsen (2014) trekker fram tre forhold som er med på å skape et klima for varsling: 1) at det å varsle utløser undersøkelser, 2) at den som varsler får støtte og 3) at den som varsler ikke blir utsatt for sanksjoner. Near og Miceli (2016) viser til at foruten alvorlighetsgraden i det kritikkverdige har det også betydning om varsleren har bevis for at noe kritikkverdig har forekommet, om man har overordnede som gir støtte, og om man arbeider i organisasjoner som støtter varsling.

Det er ofte høyt kvalifiserte og sentralt plasserte arbeidstakere som varsler (Glazer & Glazer 1989; Rotschild & Miethe 1999, gjengitt i Trygstad 2010). Dette kan forklares med at slike arbeidstakere er mer opptatt av virksomhetens rykte, og at de ofte vil befinne seg i posisjoner som øker sannsynligheten for å avsløre kritikkverdige forhold. Internasjonale studier viser også at ansiennitet har betydning for varslingsaktiviteten. Det vil si at de som har jobbet i virksomheten en stund har høyere sannsynlighet for å si fra om kritikkverdige forhold (se Near & Miceli 2016). I Norge har vi i mindre grad sett at høy utdanning og lang ansiennitet øker varslingsaktiviteten.

1.4 Gangen i rapporten

Denne rapporten består av seks kapitler. I kapittel 2 ser vi nærmere på ytringsbetingelsene for ansatte og hvordan arbeidsgiverne vurderer disse. Hvor stort eller lite er for eksempel ytringsrommet, og hvordan er dette sammenliknet med hva de ansatte mener det bør være. I hvilke tilfeller er det legitimt for arbeidsgiver å begrense ytringsfriheten? Vi undersøker om det forskjell i vurderingene mellom ansatte i privat og offentlig sektor, og om ledere med personalansvar har et annerledes syn enn andre ansatte.

I kapittel 3 retter vi oppmerksomheten mot lovverket. Her synliggjør vi de gjentatte kontroversene mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden om varslingsbestemmelsene fra de første bestemmelsene ble sendt på høring i 2004. Videre undersøkes innholdet i et utvalg varslingsrutiner. Våre lederinformanter fra de kvalitative intervjuene gir dessuten sine synspunkter på varslingsinstituttet.

I kapittel 4 presenteres oppdaterte data om varslingsaktivitet og -effektivitet i norsk arbeidsliv, og i hvilken grad varslere utsettes for sanksjoner/gjengjeldelser. Svarene sammenliknes med tidligere undersøkelser, fra 2010, 2016 og 2018–2019.

I kapittel 5 ser vi nærmere på hvordan varsler mottas og håndteres i virksomhetene. Det er fra 2020 blant annet innført en aktivitetsplikt for arbeidsgiver og et krav om å forebygge gjengjeldelser som følge av varsling. I det siste kapitlet oppsummerer vi studiens hovedfunn.

2. Ytringsbetingelser på arbeidsplassen

God takhøyde og fri meningsutveksling må starte med toppledelsen. Det fungerer ikke å få til dette nedenfra og opp. Vi har derfor dette temaet opp med jevne mellomrom. (leder, i bank og finans)

Midlertidige ansettelser i helsevesenet gjør det vanskelig å ytre seg. Det gjør at folk ikke tør. Kombinasjonen med sterke profesjoner gjør det enda vanskeligere. (leder, helse)

At vi har en informert offentlig debatt er viktig for et velfungerende demokrati. Arbeidstakere vil ofte ha en spesiell kompetanse og erfaring knyttet til arbeidsforholdet. Førstehåndskjennskap til sitt eget område vil kunne ha betydning for kvaliteten i det offentlige ordskiftet. Å tørre å utfordre etablerte sannheter har dessuten betydning for evnen til å løse omstillingsbehovene i norsk arbeidsliv (NOU 2022:2).

Som tidligere omtalt er rammene for arbeidstakers ytringsfrihet vide. Det er begrensninger i ytringsfriheten som skal begrunnes, og ikke motsatt. Grunnlovens § 100 setter de overordnede rammene. Begrunnelsene for at ytringsfriheten har et sterkt rettslig vern er, ifølge ekspertgruppen som har sett på akademisk ytringsfrihet, flere: Den er definerende for individenes autonomi og frie meningsdannelse og en forutsetning for sannhetssøken og et reelt fungerende demokrati (NOU 2022:2).

Samtidig vet vi at virksomheter gjerne også har formulert egne regler i både informasjons- og kommunikasjonsreglement. Disse kan være i tråd med, men også i strid med Grunnlovens intensjoner. I forarbeidende til ny § 100 i Grunnloven, framgikk det at: «den nye bestemmelsen også omfatter vern mot privates inngrep i ytringsfriheten, for eksempel arbeidsgiveres innskrenking av ytringsfriheten overfor sine arbeidstakere » (St.meld. nr. 26 (2003-2004), s. 14).

Det har vært mye diskusjon om ytringsfrihet de siste årene, i tillegg til at det gjennom sosiale medier har blitt svært enkelt å uttrykke meningene sine raskt og til et potensielt stort publikum. Utviklingen på mediefronten har gjort at aviser, radio og tv skal fylle sine flater flere ganger om dagen, og enkelte vil derfor erfare større pågang fra journalister. Samtidig er tillitsnivået i samfunnet under press, blant annet på grunn av spredning av falske nyheter. Desto viktigere er det at flest mulig bidrar til en kunnskapsbasert og løsningsorientert samfunnsdebatt (NOU 2022:2). En annen utfordring er at hetsing og trakassering av faglig ansatte som ytrer seg i samfunnsdebatten er et økende problem (NOU 2020:3).

I dette kapitlet skal vi undersøke hvor stort ytringsrom norske arbeidstakere mener de bør ha, og om dette stemmer overens med det ytringsrommet de opplever å ha. I tillegg til formelle regler vil uformelle normer kunne påvirke om det oppfattes som legitimt å eksempelvis uttale seg til en journalist eller å forfatte en kronikk.

Vi benytter også svar fra lederne som har deltatt i de kvalitative intervjuene. De reflekterer over ytringsbetingelsene i egen virksomhet. Som beskrevet i kapittel 1, jobber disse lederne innenfor bank og finans og helsevesenet. Informantene er ansatt i store virksomheter med gode rutiner og med et fungerende tillitsvalgt- og verneombudsapparat. Svarene vil derfor gjenspeile at de tilhører et spesielt sjikt i arbeidsmarkedet.

2.1 Rutiner for meningsytringer

Ytringsfriheten beskytter bare retten til å ytre seg på egne vegne. Dersom en ansatt nektes å uttale seg på vegne av virksomheten, så regnes ikke dette som en innskrenking av ytringsfriheten (St. meld. 26 (2003-2004:184)). Det er med andre ord en vid adgang til å fastsette retningslinjer for hvem som skal uttale seg til media på vegne av virksomheten, og dette er dermed en legitim begrensning av ytringsfriheten.

Et annet spørsmål er i hvilken grad man offentlig kan kritisere egen arbeidsgiver. Offentlig kritikk er selvsagt ubehagelig, og i en undersøkelse blant kommunale ledere i 2017 var det halvparten (51 prosent) som mente at det ikke var akseptabelt at ansatte benyttet media til å kritisere kommunen de jobbet i. Men ansatte er i sin fulle rett til å gjøre nettopp det, så lenge man ikke bryter med lovpålagt taushetsplikt. Når det gjelder uttalelser på vegne av seg selv gjelder ikke de samme begrensningene som når man uttaler seg på vegne av virksomheten. Dette har ikke blitt fulgt opp i alle tilfeller. For eksempel hadde Sivilombudet en gjennomgang av et regelverk for en kommune i 2014, der det stod: «Kommunens ansatte bør unngå å kommentere egen arbeidsplass i det offentlige rom.» Sivilombudets uttalelse var at regelverket måtte forstås slik at det omfattet ansattes ytringer på egne vegne om forhold på arbeidsplassen. Det framstår som en vesentlig innskrenkning av ansattes ytringsfrihet.³ Ifølge Sivilombudet må arbeidsgivere som skal utarbeide retningslinjer bestrebe seg på å være presise og forsiktige. Faren er at retningslinjer i realiteten begrenser ansattes ytringsfrihet. Retningslinjene bør være et hjelpemiddel for korrekt tolkning, ikke en rigid begrensning av de ansattes rett til å ytre seg (Sivilombudet 2015, årsmelding).

Eksempelet er ikke enestående, og i 2015 gjennomførte Sivilombudet på eget initiativ en gjennomgang av offentlig ansattes ytringsfrihet, der det ble slått fast at

«Ombudsmannen mener det er behov for konkrete tiltak for å styrke offentlig ansattes ytringsfrihet, og at dette mest hensiktsmessig kan skje gjennom en mer aktiv veiledning fra departementets side.»⁴

³ Sak 2014/91

⁴ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/undersokelse-av-eget-tiltak-offentlig-ansattes-ytringsfrihet/>

Sivilombudets konklusjoner var at begrensningene i rutinene i noen tilfeller gikk lenger enn det Grunnloven åpner for og at krav til lojalitet ofte ble vektet for sterkt.

I den ovenfor nevnte undersøkelsen blant kommunale ledere fra 2017 kom det fram at det var større aksept for å diskutere fagkunnskap i offentligheten enn å kritisere kommunen man jobber i. Likevel kan også faglige ytringer innebære kritikk. Og nyere tilfeller har vist at slike ytringer fortsatt kan være kontroversielle. Eksempelvis hadde en ansatt opplyst om utdanning og arbeidssted i et høringssvar om pelsdyrnæringen gitt i eget navn. Høringssvaret ble gjengitt i en avis, og den ansatte fikk en skriftlig advarsel og endrede arbeidsoppgaver. Arbeidsgiver poengterte overfor den ansatte at

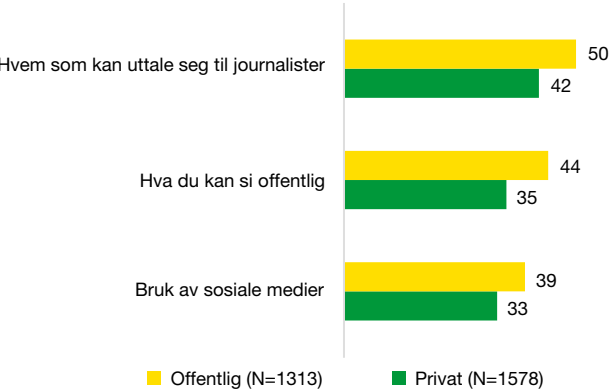
«der du ønsker å uttale deg i en sak, sørg alltid for å involvere nærmeste leder. Det gjelder den minste sak, selv å trykke «liker» på et innlegg. Å vurdere om et innlegg kan ha betydning for xxx legitimitet må vi gjøre i fellesskap, hvor jeg lytter til deg og jeg beslutter.»

Saken ble klaget inn til Sivilombudet, som konkluderte med at klagers ytringer var å anse som private ytringer som er vernet av ytringsfriheten. Arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å gi hen en skriftlig advarsel.

Mens offentlig ansatte kan benytte Sivilombudsmannen som klageinstans dersom de opplever at arbeidsgiver griper inn i deres rett til å ytre seg, stiller det seg annerledes for arbeidstakere i privat sektor, som mangler en tilsvarende instans.

Ett av spørsmålene i denne rapporten er om, og eventuelt hvordan, meninger og uttalelser reguleres ute på arbeidsplassene. Vi har spurt arbeidstakere om de har retningslinjer for kommunikasjon der de jobber. Analysene viser en tendens til at det er noen flere i offentlig sektor som har denne type rutiner, sammenliknet med privat sektor. Størst er forskjellen når det gjelder rutiner for hva man som arbeidstaker kan si offentlig. Her skiller det 9 prosentpoeng mellom arbeidstakerne i de to sektorene.

Figur 2.1 Utbredelse av rutiner for hvem som kan uttale seg offentlig og bruk av sosiale medier. Prosent.



Det er mest vanlig å ha rutiner for hvem som skal uttale seg til journalister, om lag halvparten i offentlig sektor svarer at de har det. Det som er minst vanlig, er rutiner for bruk av sosiale medier. Det som ikke går fram av figuren, er at det er ganske store andeler som ikke vet om det er slike rutiner der de jobber. I offentlig sektor svarer så mange som rundt én av fire at de ikke vet, mens i privat sektor svarer rundt to av ti det samme.

Det er tidligere vist til at det er en sammenheng mellom rutiner og opplevd ytringsfrihet. Undersøkelser fra 2016 og 2021 viste at ansatte som har denne type rutiner, vurderer sine muligheter for å ytre seg til offentligheten som dårligere enn de som ikke har det (Trygstad & Ødegård 2016; Trygstad & Ødegård 2021). Om vi finner en tilsvarende sammenheng i undersøkelsen som er gjennomført her, kommer vi tilbake til seinere i dette kapittelet.

2.2. Spillerom og ytringsbetingelser

Det oppfordres til en åpenhetskultur. Men svarene på spørsmål om det er gode ytringsbetingelser vil trolig variere etter hvem du spør, og hvor vedkommende befinner seg i systemet. (leder, bank og finans)

Befolkningens tillit er avhengig av åpenhet i helsevesenet. Det vil si å være åpen om feil man har gjort, og at man jobber for å redusere risiko. Det krever en ledelse som tar styring og organiserer best mulig med de ressursene man har. (leder, helse)

Har arbeidstakere i privat sektor en mer begrenset ytringsfrihet enn ansatte i offentlig sektor? Ifølge Wessel-Aas og kolleger er det begrenset med rettskilder som kan belyse dette (Wessel-Aas et al. 2021:24), men de viser til indikasjoner på at ytringsfriheten for offentlig ansatte er noe større på visse områder, som at

«Det vil trolig være få begrensninger i en lærers adgang til å ytre seg om utdanningspolitikk, sykehusansattes adgang til å ytre seg om helsepolitikk osv. elv om ytringene også innebærer en offentlig kritikk av egen arbeidsgiver.»

Det er derfor noe underlig at vi, som allerede omtalt, tidligere har funnet at offentlig ansatte opplever sine eksterne ytringsbetingelser som dårligere enn ansatte i privat sektor. Denne forskjellen har holdt seg også når det kontrolleres for blant annet virksomhetsstørrelse og utdanning blant de ansatte (Trygstad & Ødegård 2016; Trygstad 2015).

I dette prosjektet har vi undersøkt hvor stort eller lite ytringsrom norske arbeidstakere mener det henholdsvis bør være, og hvor stort ytringsrommet man har. I analysene har vi skilt mellom arbeidstakere i offentlig og privat sektor. Når vi stiller spørsmål om ytringsrommet, har vi presisert at det her dreier seg om uttalelser som ikke er underlagt taushetsplikt. Spørsmålene fordeler seg også på fire ulike områder: økonomiske prioriteringer i virksomheten, omstillingsprosesser, arbeidsvilkår og faglige spørsmål. Vi starter med privat sektor.

Tabell 2.1 Hvor stort rom for offentlige ytringer ansatte i privat sektor mener det bør være, og hva det faktisk er. Prosent. N=1578

	Økonomiske prioriteringer		Omstillingsprosesser		Arbeidsvilkår		Faglige spørsmål	
	Bør	Har	Bør	Har	Bør	Har	Bør	Har
Svært/ganske stort	26	20	36	24	45	32	57	44
Verken eller	30	28	29	27	26	27	22	24
Ganske/svært lite	34	35	26	31	20	25	14	17
Ikke sikker	10	17	9	17	9	16	7	14
Totalt	100	100	100	99	100	100	100	99

Arbeidstakere i privat sektor mener at ytringsrommet bør være størst når det gjelder å ytre seg offentlig om faglige spørsmål tilknyttet jobben (57 prosent), mens man er mest restriktive når det gjelder hvor stort spillerom man mener ansatte bør ha til å ytre seg offentlig om økonomiske prioriteringer (26 prosent). Andelene som svarer at ytringsrommet bør være stort er gjennomgående større enn andelene som mener at det bør være lite, men med ett unntak. Når det gjelder økonomiske prioriteringer er det flere som mener at dette bør være ganske eller svært lite, enn det er som mener at det bør være stort.

Ser vi på «har», altså hvor stort ytringsrommet faktisk er, vurderes også mulighetene til å ytre seg offentlig om faglige spørsmål tilknyttet jobben som størst. I motsatt ende er saker som omhandler økonomiske prioriteringer og omstillingsprosesser. Avviket mellom bør og har er minst når det gjelder å ytre seg offentlig om økonomiske prioriteringer – her skiller det 6 prosentpoeng. Det største avviket er offentlige ytringer om arbeidsvilkår og faglige spørsmål. Her skiller det 13 prosentpoeng. Andelene som svarer «verken eller» og «ikke sikker» er betydelige, både når det gjelder hvor stort spillerom man mener at det bør være, og hvor stort spillerom man vurderer å ha.

Retter vi blikket mot offentlig sektor, endres bildet noe (se tabell 2.2). Offentlig ansatte mener at ytringsrommet bør være større enn hva privat ansatte gjør. Størst forskjell er det når det gjelder omstillingsprosesser (17 prosentpoeng), tett etterfulgt av økonomiske prioriteringer (18 prosentpoeng).

Tabell 2.2 Hvor stort rom for offentlige ytringer ansatte i offentlig sektor mener det bør være og hva det faktisk er. Prosent. N=1309

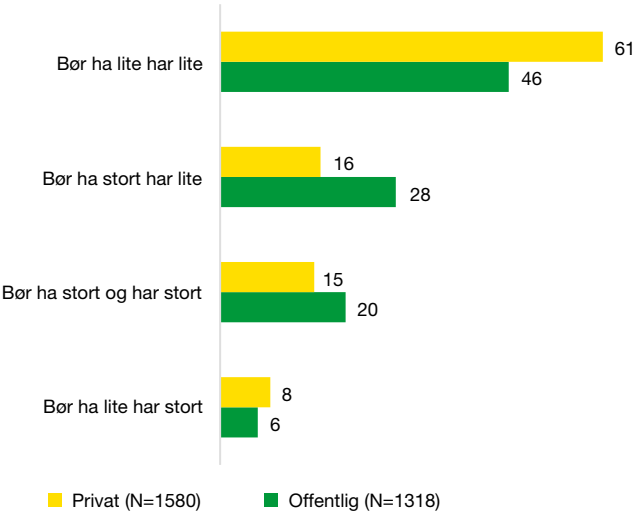
	Økonomiske prioriteringer		Omstillingsprosesser		Arbeidsvilkår		Faglige spørsmål	
	Bør	Har	Bør	Har	Bør	Har	Bør	Har
Svært/ganske stort	44	23	53	29	57	34	64	46
Verken eller	26	26	21	24	21	25	18	20
Ganske svært lite	21	31	16	28	14	24	11	19
Vet ikke	9	20	10	19	8	17	7	15
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100

Også i offentlig sektor mener arbeidstakerne at spillerommet for offentlige ytringer bør være størst når det gjelder faglige spørsmål. Økonomiske prioriteringer er å finne i motsatt ende, hvor drøye fire av ti mener at spillerommet bør være stort. Dette er likevel langt flere enn hva vi fant i privat sektor. Like fullt er det interessant å se dette i relasjon til at det offentlige forvalter våre felles ressurser, og at debatt om bruk og prioriteringer av disse midlene ofte er av offentlig interesse. Ellers er det er omtrent like mange som svarer at ytringsrommet bør være henholdsvis stort og lite når det gjelder omstillingsprosesser og arbeidsvilkår i virksomheten.

Ser vi på hvor stort rommet for offentlige ytringer vurderes å være (har), plasserer faglige spørsmål og økonomiske prioriteringer seg i hver sin ytterkant, men andelen som vurderer sitt ytringsrom knyttet til faglige spørsmål som stort er 18 prosentpoeng lavere sammenliknet med «bør». De største forskjellene mellom «bør» og «har» er det imidlertid når det gjelder omstillingsprosesser, der det skiller 24 prosentpoeng. Det er også verd å merke seg at andelene som svarer at de har et stort ytringsrom for å ytre seg offentlig, ikke er veldig forskjellige i offentlig og privat sektor.

På bakgrunn av de fire ytringsområdene har vi konstruert indeks. Svarene er kategorisert i fire ulike alternativer. I figur 2.2 ser vi hvordan svarene fordeler seg mellom sektorene.

Figur 2.2 Vurderinger av ulike påstander om ytringsbetingelsene. Helt / delvis enig. Prosent.



I privat sektor svarer seks av ti at ytringsrommet både bør være og er lite. Andelen er langt lavere i offentlig sektor. Det er også store forskjeller mellom sektorene når det gjelder andelen som svarer at ytringsrommet bør være stort, men er lite. Det skiller 12 prosentpoeng mellom sektorene. Videre ser vi at det i offentlig sektor er noen flere som svarer at ytringsrommet både bør være og at de har et stort ytringsrom. Andelen som svarer at det bør være lite, men har stort er ganske like på tvers av de to sektorene.

Hva mener lederne?

Dersom vi sammenlikner ledere med personalansvar med øvrige arbeidstakere, ser vi et ganske tydelig mønster, uavhengig av sektor. Ledere med personalansvar mener gjennomgående at ytringsrommet bør være mindre enn andre ansatte. I tabell 2.3 har vi kun tatt med dem som svarer at ytringsrommet bør være svært og ganske smalt, og vi sammenlikner på tvers av sektorer.

Tabell 2.3 Andel ledere med personalansvar og øvrige ansatte som mener rommet for offentlige ytringer bør være lite. Prosent.

	Privat sektor		Offentlig sektor	
	Ledere m pers. ansvar (N=294)	Øvrige (N=1255)	Ledere m pers. ansvar (N=116)	Øvrige (N=1193)
Økonomiske prioriteringer	45	32	33	20
Omstillingsprosesser	38	23	28	14
Arbeidsvilkår	33	18	30	12
Faglige spørsmål	19	12	18	10

Analysene viser klare forskjeller mellom ledere med personalansvar og øvrige ansatte. Det er også noen sektorforskjeller. Ledere i privat sektor er mer restriktive med hensyn til ytringsrommets størrelse når det gjelder økonomiske prioriteringer og omstillingsprosesser, enn det ledere i offentlig sektor er. Dette kan trolig ses i sammenheng med at denne type temaer lett kan berøre konkurransesensitive spørsmål. Ser vi på ledere i offentlig sektor, kan dette vanskelig bli brukt som argument for å snevre inn ytringsrommet – snarere tvert imot. Like fullt ser vi at 33 prosent av lederne mener at dette bør være lite, sammenliknet med 20 prosent av øvrige arbeidstakere. Både i offentlig og privat sektor svarer rundt tre av ti ledere med personalansvar at rommet for å offentlig ytre seg om arbeidsvilkår bør være smalt og avstanden mellom lederes og øvrige ansattes svar er stor, særlig i offentlig sektor. Det er også verd å merke seg at både i offentlig og privat sektor svarer knappe to av ti ledere at rommet for offentlige ytringer om faglige spørsmål bør være smalt.

Ved hjelp av lineære regresjonsanalyser fremgår det at både trekk ved arbeidstakerne og virksomhetene påvirker hvor stort man mener ytringsrommet bør være. Analysen bekrefter at personalledere er mer restriktive når det gjelder hvor stort rommet for offentlige ytringer bør være. Motsatt er unge arbeidstakere, kvinner, de med høy utdanning, arbeidstakere født i Norge og som jobber i offentlig sektor mer tilbøyelige til å mene at rommet for ytringer bør være stort. Når vi undersøker ytringsrommets faktiske størrelse, finner vi at sektor og rollen som personalleder ikke lenger har særlig betydning. Derimot vurderer menn, unge og de med høy utdanning sitt ytringsrom som større enn andre.⁵

Derimot vurderer arbeidstakere som har retningslinjer for bruk av sosiale medier, hvem som kan uttale seg til journalister og hva man kan uttale seg om i offentligheten sine muligheter for å ytre seg i det offentlige rom som mindre enn andre.

Offentlige ytringer i virksomheter med stor samfunnsmessig betydning
Lederinformantene i denne undersøkelsen befinner seg i sektorer med stor samfunnsmessig betydning, nærmere bestemt bank og finans og helse. De representerer virksomheter med mange ansatte og hvor det kan kreves at det skal være stor bevissthet om åpenhet, ikke minst fordi dette er områder hvor samfunnet som helhet er avhengig av at innbyggerne har tillit til virksomhetene. Disse virksomhetene er underlagt strenge reguleringer, med tilhørende systemer for å følge opp. De har mange verktøy i skuffen, inkludert et oppegående verneombud- og tillitsvalgtapparat.

⁵ Se www.fafo.no, tabell 1 og 2 for regresjonsanalyse.

Innenfor bank og finans er det vanlig at fagpersoner opptrer som spesialister i det offentlige rom. Det kan være innslag i nyhets- og debattprogrammer i tillegg til intervjuer og kronikker i aviser og tidsskrifter. Dette oppleves av våre informanter som uproblematisk. En av dem forteller at hvis man skulle ha strammet inn eller forsøkt å kontrollere hva disse fagpersonene sa, så ville man ganske snart ha mistet de flinkeste fagfolkene. Men selv om disse har en fri rolle, så må det i de fleste tilfeller avklares med kommunikasjonsavdelingene dersom ansatte skal uttale seg på vegne av bank- eller finansinstitusjonen.

Når det gjelder ansattes ytringer som privatpersoner, er våre informanter nøye med at uttalelsene eller innlegg i sosiale medier ikke skal kunne kobles til arbeidsgiver. Det må med andre ord ikke virke som om vedkommende uttaler seg på vegne av arbeidsgiver, og heller ikke bruker virksomhetenes e-postadresse. Noen har retningslinjer for bruk av sosiale medier, mens andre nøyer seg med å gi råd. Det handler også om rolleforståelse, ifølge våre informanter, og om at det er vanskelig for ansatte høyt oppe i systemet å uttale seg som privatperson. De vil som regel bli identifisert med arbeidsgiver uansett, og særlig på mindre steder.

Det er flere eksempler på at folk har ytret seg i sosiale medier og samtidig signalisert at de har sterk tilknytning til banken. Identifikasjon med oss er ikke greit. Generelt er folk forsiktige, men det kan være vanskelig å sette grensen mellom privat og profesjonelt, spesielt når man er høyt oppe i systemet. (leder, bank)

Sterke profesjoner, ressursmangel og foretaksmodell er tre sentrale stikkord for hva lederne er opptatt av når det gjelder offentlige ytringer fra ansatte i helsevesenet. Som vist i tabell 2.2 er det et stort sprik mellom hva slags ytringsrom offentlige ansatte mener de bør ha og hva de faktisk har.

Ifølge en av våre informanter i helsesektoren er risikoen for støy en begrunnelse for å unngå offentligheten. Offentlige ytringer om spørsmål knyttet til kvalitet og ressurser kan lett skape unyanserte debatter og mobilisering. En av informantene sa at «vi vegrer oss for å skape støy, og å ha det rolig har blitt et mål i seg selv».

Foretaksreformen fra 2001, der sykehusene ble overført til statlig eide helseforetak, nevnes av noen som en endring som har påvirket ytringsklimaet. Årsaken er at den lokale arbeidsgiveren kan få reaksjoner på noe en arbeidstaker har ytret seg om fra mange ulike hold og nivåer, som regionale helseforetak og Helse- og omsorgsdepartementet. Dette kan igjen føre til konsekvenser for den arbeidstakeren som har sagt eller skrevet noe i offentligheten. Det meldes om mange diskusjoner om hvem som skal uttale seg, og hva som er hensiktsmessig å unngå å uttale seg om, i frykt for reaksjoner. Som en sa: «Ytringer og motytringer kan føre til at det blir et uheldig klima». En annen leder sier at «Man skal ikke utøve sensur, men det hadde vært fint å få informasjon om en sak som gjelder avdelingen, før den kommer i avisen». Det uttrykkes også irritasjon over at det føres omkamper i mediene om saker som er gjennomdiskutert og avklart internt.

Men det er også ledere som etterlyser mer offentlig debatt. En er opptatt av at tillitsvalgte og verneombud er altfor snille. Unntaket er når det er lønnsoppgjør:

De årlige lønnsoppgjør utløser noe og utfordrer lojaliteten. Tillitsvalgte har sterk lojalitet til sin egen organisasjon. Det hender vi blir utfordret under streiker, men det er del av demokratiet. (leder, helse)

Det er også noen som mener at ytringsklimaet i helsesektoren har bedret seg, og at bevisstheten om ytringsfriheten har blitt større, sammenliknet med forholdene år tilbake i tid. Eksempler på økende bevissthet fra arbeidsgiversiden er ulike former for interne åpenhetsprosjekter og trening i å snakke om vanskelige ting og håndtere uenighet. Økt kunnskap og bedre systemer har som mål å skape bedre interne betingelser for åpenhet. Tanken er blant annet å øke kreativiteten – altså at folk tør å komme med forslag og vise seg fram dersom det er trygt å ytre seg. Å være leder innebærer også at man er seg bevisst at det er skjevt maktforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ett eksempel som det fortelles om er at en leder ønsker å diskutere en kronikk som har blitt skrevet av en medarbeider. Dette kan fra medarbeiderens side bli tolket som en irrettesettelse, og ikke som en invitasjon til en hyggeprat om et viktig tema.

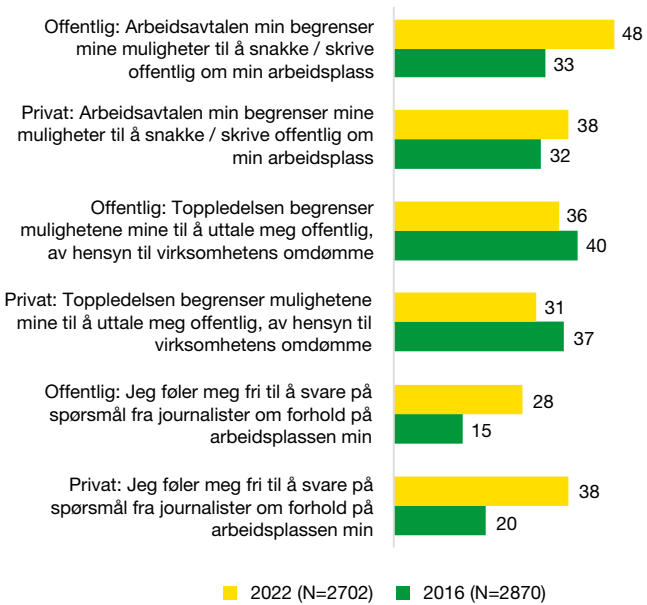
Ytringsbegrensninger

At det oppleves som vanskeligere for ansatte i offentlig sektor å ytre seg forstår jeg ikke. Det er veldig rart. Det finnes ikke noe tryggere noe annet sted i verden enn å være offentlig ansatt i Norge. (leder, helse)

Når det gjelder størrelsen på ytringsrommet, mener offentlig arbeidstakere, inklusive ledere med personalansvar, at dette bør være større enn hva arbeidstakere i privat sektor svarer når det gjelder mulighetene til å ytre seg offentlig om virksomhetens prioriteringer og omstillingsprosesser. I figur 2.3 ser vi hvordan arbeidstakere i offentlig og privat sektor vurderer tre ulike påstander om mulige begrensninger i ytringsbetingelsene på to ulike tidspunkter. Igjen minner vi om at det i undersøkelsen er presisert at vi her tenker på uttalelser som ikke bryter med lovpålagt taushetsplikt.

Når det gjelder sektorforskjeller, kan vi observere at dette også er tilfellet i 2022. Samtidig viser fordelingene at mens arbeidsavtaler som begrenser hva ansatte kan si offentlig, ser ut til å ha blitt mer vanlige i både offentlig og privat sektor i løpet av de åtte årene som har gått mellom de to ulike undersøkelsene, er økningen størst i offentlig sektor. Vi ser også at en ganske stor andel er enige i at toppledelsen begrenser den ansattes muligheter til å uttale seg offentlig, av hensyn til virksomhetens omdømme, og her er det minimale sektorforskjeller. Samtidig svarer både offentlig og privat ansatte i større grad i 2022 at de føler seg fri til å besvare spørsmål fra pressen, selv om ansatte i privat sektor er mer enige i påstanden enn de i offentlig sektor.

Figur 2.3 Vurderinger av ulike påstander om ytringsbetingelsene. Helt / delvis enig. Prosent.



Videre analyser viser en ganske sterk sammenheng mellom vurderinger av det faktiske ytringsrommet og påstandene i figur 2.3. Jo større spillerommet for offentlige ytringer vurderes å være, jo mer sannsynlig er det at arbeidstakerne også svarer at de i) føler seg fri til å svare på spørsmål fra journalister, ii) og at de er uenige i at toppledelsen begrenser mulighetene til å ytre seg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme, og iii) jo mindre uenige er de i at arbeidsavtalen begrenser hva de kan si offentlig, og motsatt.⁶

En av lederne som er intervjuet innenfor helsesektoren sier at det brukes mye tid på internkommunikasjon for å unngå at uheldige saker kommer ut i offentligheten og kan føre til omdømmetap. Samtidig mente hen at man på ledernivå har blitt flinkere til å besvare det som oppleves som urimelig og uriktig. Om tilsvar oppleves som irrettesettelse eller forsøk på å kneble ansatte til å fortsette å uttale seg om egen arbeidsplass, har vi ikke noe grunnlag for å slå fast. Imidlertid fortelles det om utfrysning og ødelagte karrieremuligheter som følge av uttalelser til offentligheten.

På samme måte som innenfor bank og finans, forekommer det at ansattes bruk av sosiale medier knyttes, frivillig eller ufrivillig, til arbeidsplassen. En illustrasjon på dette er at en overlege på et mindre sted uansett vil bli identifisert med sitt arbeidssted.

Blant våre informanter nevnes det noen ytterliggående eksempler på at ansatte har kommet med rasistiske ytringer på sosiale medier, noe som har ført til

⁶ Se www.fao.no for korrelasjonsanalyse, tabell 3.

reaksjoner. Andre eksempler dreier seg om ledere som har skrevet meldinger som har blitt oppfattet som så støtende at arbeidstakere har sluttet. Hvilke følger dette har fått for de aktuelle lederne, har vi ikke informasjon om. Rammene for arbeidstakers ytringsfrihet ble også testet under pandemien, som beskrevet i tekstboksen under.

Under pandemien gikk en fastlege ut i offentligheten og advarte mot koronavaksinen. Hun mente at vaksinene mot korona foreløpig ikke hadde god nok dokumentert langtidsvirkning, og at det ikke var fastslått at de var trygge. Legen var forundret over at det ikke var mer skepsis blant helsepersonell til covid-19-vaksinen. «Selvfølgelig har de ytringsfrihet. Men de er også forpliktet til å formidle anerkjent medisinsk kunnskap til sine pasienter», sa leder i Rådet for legeetikk i Legeforeningen, Svein Aarseth. Han mente mange vaksineskeptikere underslår hvor alvorlig pandemien er. Han fikk offentlig støtte fra assisterende helsedirektør Espen Rostrup Nakstad. Han påpekte også at helsepersonell må begrunne synspunkter andre kan oppfatte som helseråd. Rådmannen så alvorlig på at kommunen hadde en fastlege som gikk ut med informasjon som strid mot helsemyndighetenes råd. «Vi som kommune må forsøke å snakke henne til rette», uttalte han. Om det ikke skulle nytte å snakke med henne, må det bli opp til fylkeslegen og helsetilsynet å eventuelt gi sanksjoner, sa han. Rådmannen og fastlegen ble til slutt enige om at fastlegen skulle slutte å ytre meninger med vaksinekritisk innhold.

2.3. Opplevd lojalitet

Vi har hatt diskusjoner knyttet til hva man må forvente av lojalitet hos ledere, også på lavere nivåer. Men kravene til lojalitet øker jo høyere i lederlinja du kommer. Hvis ikke du forholder deg til det, kan du ikke fortsette. (leder, helse)

Lojalitet henger tett sammen med hvordan medarbeiderne blir møtt og behandlet. For eksempel om man blir oppfordret til å ta opp ting man ikke er fornøyd med. (leder, bank og finans)

I arbeidsforhold gjelder en lojalitetsplikt som kan begrense arbeidstakernes ytringsfrihet, og her kan det tidvis oppstå et spenningsforhold (NOU 2022:3). Wessel-Aas og medforfattere refererer til en avgjørelse i Arbeidsretten (AR-2019.28) og siterer:

«I avveiningen mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten må det vektlegges at ytringsfriheten er en menneskerettighet, mens lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp som skal beskytte arbeidsgivers interesser. Det er ytringsfriheten som veier tyngst, og det er inngrep i denne som må begrunnes.» (Wessel-Aas et al. 2021:3).

Studier tyder på at både arbeidsgivere og arbeidstakere tror at lojalitetsplikten begrenser langt flere ytringer enn det den rettslig sett gjør (Trygstad & Ødegård 2021). Hva vurderer arbeidsgivere som legitime offentlige ytringer og når er ytringer illojale? Lojalitetsplikten kan forstås som at ansatte har en viss lydighetsplikt overfor overordnede. Det betyr ikke at man blindt må utføre enhver ordre, men gjerne komme med motforestillinger og forslag om endring i praksis. Men hvis

sjefen fastholder sitt standpunkt etter å ha blitt gjort kjent med innvendingene, må den underordnede normalt bøye seg for det (Eckhoff & Smith 2010).

Håndhevelsen av lojalitetsplikten er knyttet til arbeidsgivers styringsrett. Styringsretten gir imidlertid ingen generell adgang til å regulere eller sanksjonere ansattes ytringer (Somb 2013) (sak 2012/1031).

Forholdet mellom arbeidstakers ytringsfrihet og arbeidsgivers styringsrett kan beskrives fra to forskjellige perspektiver: 1) fra et rent arbeidsrettslig perspektiv kan det være nærliggende å vurdere grad arbeidstakers rett til ytringsfrihet begrenser arbeidsgivers styringsrett, mens 2) fra et menneskerettslig perspektiv vurderer man i hvilken grad arbeidsgivers styringsrett gir adgang til å begrense arbeidstakers ytringsfrihet (Wessel-Aas et al. 2021:10).

Når ansattes ytringsfrihet tematiseres, speiles dette gjerne mot den lojalitetsplikt arbeidstakere har til sin arbeidsgiver, som innebærer at ansatte skal opptre lojalt overfor virksomhetens legitime interesser. Denne lojaliteten kan imidlertid lett tolkes endimensjonalt. Det er viktig å huske på at arbeidstakere også har lojalitetsforpliktelser til eksempelvis fagmiljøet, kolleger, brukere, kunder og pasienter og samfunnet som helhet.

Som offentlig ansatt kan du klage arbeidsgiver inn til Sivilombudet dersom du føler deg urettferdig behandlet. For å avklare om en ytring er illojal på en slik måte at den er ulovlig, er det ifølge Sivilombudet nødvendig med en sammensatt, skjønnsmessig vurdering, som vil kunne gi ulikt resultat i forskjellige situasjoner. Blant annet vil vurderingen kunne falle ulikt ut for ansatte på forskjellige stillingsnivåer. Generelt skal det mye til før lojalitetshensynet tilsier begrensninger i ytringsfriheten.

En gjennomgang av offentlig tilgjengelige saker viser at flere av disse dreier seg om arbeidstakere som har ytret seg i offentligheten, og som i etterkant av dette har opplevd å bli sanksjonert av arbeidsgiver. Praksis viser at noen av de vanskeligste avveiningene gjelder ansattes ytringer på egne vegne om forhold som berører eget arbeidsområde eller egen arbeidsplass. I ombudets behandling av disse sakene blir gjerne Grunnlovens § 100 veid opp mot den lojalitetsplikten som arbeidsgiver viser til. Det er ikke uvanlig at ombudet konkluderer med at arbeidsgiver har vektlagt lojalitetsplikten for sterkt og på bekostning av ytringsfriheten.

Vi har spurt arbeidstakerne i vårt utvalg om lojalitet, mer presist har vi bedt dem ta stilling til følgende påstand: «Lojalitet til virksomheten veier tyngre enn behovet for å ytre meg offentlig om forhold på arbeidsplassen min». Arbeidstakere i offentlig og privat sektor vurderer dette tilnærmet likt, og majoriteten er enige i påstanden:

- 56 prosent er enige.
- 21 prosent er verken enige eller uenige.
- 19 prosent er uenige.
- 4 prosent er ikke sikre.

Det er noe forskjell i hvordan ledere med personalansvar vurderer spørsmålet om lojalitet, sammenliknet med andre, og forskjellen er særlig stor i offentlig sektor. Der svarer 81 prosent av lederne at de er helt eller delvis enig i at lojalitet til virksomheten veier tyngre enn behovet for å ytre seg offentlig om forhold på arbeidsplassen. Til sammenlikning svarer 55 prosent av andre ansatte i offentlig sektor det samme, mens blant ledere med personalansvar i privat sektor svarer 63 prosent det samme.

Det som er interessant, er at de som er enige i påstanden om lojalitet, også er mer enige i at ytringsrommet bør være smalt, og motsatt. Eksempelvis vil de som vektlegger lojalitet til sin virksomhet som tyngre enn behovet for å ytre seg offentlig, også være mer enige i at ytringsrommet for faglige spørsmål tilknyttet jobben bør være smalt, som eksempelet under viser.

En fastlege skrev i lokalavisen om nedleggelse av sykehjemsplasser, der det blant annet stod følgende: «Det er mulig å foreta valg i budsjettet som ikke så dramatisk rammer de skrapeligste og minst taleføre i samfunnet [...]. Legger en ned sykehjemsplasser, har vi god dokumentasjon for at det medfører betydelig dårligere kvalitet på helse- og omsorgstjenester for den skrapeligste gruppen i vårt samfunn.» (fastlege og sykehjemslege).» På grunn av dette fikk legen skriftlig tilrettevisning for sine ytringer. Saken ble klaget inn til Sivilombudet av Legeforeningen.

Sivilombudet fant at ytringene ikke var i strid med det interne regelverket kommunen hadde vist til, og heller ikke i strid med den alminnelige lojalitetsplikten. Det var derved ikke grunnlag for tilrettevisningen, som må anses som en urettmessig begrensning av legens ytringsfrihet. Kommunen ble bedt om å trekke tilrettevisningen tilbake og beklage hendelsen overfor legen (sak 2014/379)

Som vist fra spørreundersøkelsen, så veier lojalitet til arbeidsplassen tungt for norske arbeidstakere. Det er kun 19 prosent som er uenige i påstanden om at lojalitet til virksomheten veier tyngre enn behovet for å ytre seg offentlig.

Om man uttrykker noe som oppfattes som illojalt, kan det få alvorlige følger, ifølge våre informanter. Det gjelder ikke bare lojalitet til virksomheten eller ledelsen, men også kolleger. En av informantene innenfor helsesektoren sa det på denne måten:

Lojaliteten kolleger imellom er sterk. Det sitter langt inne å varsle på en kollega når det gjelder faglige prestasjoner. (leder, helsesektoren)

Lojalitetsplikten omfatter også, som beskrevet av Eckhoff og Smith (2010), at man må ha forståelse for når en beslutning er tatt. Omkamper i offentligheten er sjelden populært, og kan tolkes som illojal opptreden.

Det samme gjelder, ifølge en av våre informanter, hvis man ikke har prøvd å ta opp uenigheter internt før man går ut offentlig. Det oppfattes som illojalt, og kan være belastende for hele arbeidsmiljøet. I helsesektoren beskrives også en

sterk lojalitet til pasientene, og at lojaliteten til arbeidsgiver kan komme i skyggen dersom ting tilspisser seg.

For ledere på høyere nivå er alternativet å gå fra stillingen dersom man er uenig i et vedtak som eksempelvis toppledelsen eller styret har tatt. Man har to valg: følge lojalt opp eller slutte. Som en av informantene sa det: «Ledere skal levere, og da skal du sørge for at de er lojale».

2.4 Oppsummering: regulering og praktisering av ytringsfriheten

En av informantene i denne undersøkelsen sier at «man kan ikke beslutte en kultur, den må skapes». Det gjelder også ytringskultur. Regler og retningslinjer har med andre ord mindre betydning med en slik tankegang. Det henvises til at virksomhetene i stedet må skaffe seg verktøy og metoder for å håndtere uenighet og dermed kunne legge til rette for større åpenhet. Å regelmessig øve seg på uenighet kan vise seg å være nyttig dersom man skulle komme opp i vanskelige situasjoner med påfølgende offentlig oppmerksomhet. Innenfor bank og helse kan det eksempelvis dreie seg om hvitvaskingsskandaler eller feilbehandling.

En annen av våre informanter er opptatt av ledelse og at ytringskultur er avhengig av at lederne går foran. Det omfatter også tydelighet. Noe av det verste er, ifølge denne informanten, ledere som ikke styrer, fordi det skaper utrygghet.

Det er lett å ty til det man litt uærbødig kan omtale som 17. mai-taler når det gjelder spørsmål om ytringsklima på arbeidsplassen. Ingen vil åpent si at man ikke er opptatt av dette, eller ikke har lagt til rette for at ansatte skal kunne si hva de mener, i trygge omgivelser.

Samtidig kommer det fram viktige og gjennomtenkte refleksjoner rundt hvordan ytringsfriheten på arbeidsplassen kan reguleres og praktiseres. For det første handler et godt ytringsklima i bunn og grunn om å ha et godt arbeidsmiljø. Det pekes også på at en åpenhetskultur er lettere å praktisere når det er liten avstand mellom ledelse og ansatte. I et arbeidsfellesskap der det er praksis for å diskutere ulike sider ved oppgaveløsningen, tjenestene, produksjonen eller arbeidsmiljøet, vil det trolig også være enklere å stille kritiske spørsmål til hvordan oppgavene løses, eller hvordan arbeidsmiljøet er (Trygstad et al. 2017).

For det andre har arbeidsgivere helt legitime krav til å kunne styre hva som kommer ut i offentligheten på vegne av virksomheten. Dette henger imidlertid sammen med det første punktet, da arbeidstakere trolig vil ha mindre behov for å lufte ut kritikk eller frustrasjon i eksempelvis sosiale medier dersom det legges til rette for gode interne ytringsbetingelser. Som vist i sakene fra Sivilombudet må retningslinjer for hvem som kan si hva i offentligheten, utarbeides med forsiktighet slik at det ikke bevisst eller ubevisst legges urettmessige begrensninger på arbeidstakernes rettigheter.

For det tredje må man kunne konkludere med at norske arbeidstakere generelt

sett både er tilbakeholdne og lojale. Det er med andre ord ikke bare arbeidsgiverne som er opptatt av virksomhetens omdømme. Som vist i denne undersøkelsen er det seks av ti ansatte i privat sektor som sier at de har begrensninger i ytringsrommet, og at det er slik det også bør være. Også blant ansatte i offentlig sektor er det nesten halvparten som mener dette. Videre er over halvparten av de ansatte enige i at lojalitet til virksomheten veier tyngre enn behovet for å ytre seg offentlig om forhold på arbeidsplassen.

Samtidig skal det ikke undervurderes at ytringsbetingelser for arbeidstakere kan by på dilemmaer og vanskelige avveininger. Som Elvestad (2011) påpeker, må ytringer hele tiden balanseres mellom arbeidstakeres ytringsfrihet og arbeidsgivers interesser. Ett forhold som det kan være viktig å diskutere og problematisere på arbeidsplassene, er arbeidstakernes ulike lojalitetsforpliktelser. Som vist i dette kapittelet er det klassiske eksempelet at ansatte i helsesektoren har vel så stor lojalitet til pasientene som til arbeidsgiver. Et annet forhold, som trolig er gjentakende på mange arbeidsplasser, er aksept for når en beslutning er tatt. Da må man forholde seg lojalt til hva som er bestemt, så lenge beslutningen er fattet på bakgrunn av en legitim prosess og ikke er til skade for liv og helse.

3. Varslerbestemmelsene og rutiner

VEIEN MOT ET LOVFESTET VERN AV arbeidstakere som varsler, var kontroversiell. I dette kapittelet ser vi først på gjeldende regelverk og forslagene fra varslingsutvalget (NOU 2018: 6). Deretter gjengis svar på spørsmål fra undersøkelsen om kjennskap til og erfaringer med lovbestemmelsene. Til sist ser vi på omfang av og erfaringer med varslingsrutiner på arbeidsplassen. Våre studier gir oss muligheten til å undersøke utviklingen over tid, både når det gjelder kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser, og andelen arbeidstakere som svarer at de har varslingsrutiner der de jobber. Vi starter imidlertid med et kort historisk tilbakeblikk.

3.1 Omstridte bestemmelser

I 2004 ble den første versjonen av varslerbestemmelsene sendt på høring.⁷ Norge var da det første landet i Norden som foreslo å innføre en rett til å varsle og et vern mot represalier. Varslingsbestemmelsene ble kritisert fra mange kanter. Arbeidsgiverorganisasjonene HSH (Virke), NAVO (Spekter) og NHO var negative, mens profesjonsforbundene på arbeidstakersiden var mer positive. Arbeidsgiverorganisasjonens motstand var blant begrunnet med at det ikke var behov for en ytterligere regulering av dette. I tillegg var enkelte opptatt av lojalitetsplikten, eller snarere illojale arbeidstakere, som her:

«En egen bestemmelse vil kunne fremstå som en oppmuntring til personer som ikke opptrer i henhold til lojalitetskravene, men som har egne mål med sine handlinger. Som et eksempel kan vi nevne at det ikke er sjelden at ansatte benytter pressen for å fremme sin sak i interne interessekonflikter.» (NAVO, nå Spekter, høringssvar16.06.2004, s. 23)

På motsatt side stod blant annet Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon (UHO, nå Unio). De hilste en lovfestet rett til å varsle og forbud mot sanksjoner velkommen, men var opptatt av at lovbestemmelsene ikke gikk langt nok.

«UHO konstaterer at forslaget til forbud mot gjengjeldelse overfor varslere er et skritt på veien til forbedring av denne gruppens situasjon. (...) UHO vil imidlertid presisere at ytterligere styrking av det rettslige vern av varslere er nødvendig. » (UHO, nå Unio, høring, 2004, s. 39)

Mens UHO (nå Unio) var opptatt av å se varsling i sammenheng med ytringsfrihet, var arbeidsgiverorganisasjonene imot at det skulle lovfestes et forbud mot gjengjeldelse ved varsling når lovbestemmelsene ikke regulerte lojalitetsplikten (se f.eks. høring HSH, nå Virke, 10.6.2004, s. 39).

⁷ Høring av NOU 2004: 5 – Arbeidslivslovutvalgets innstilling. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.

Det kom inn vern av arbeidstakere som varsler, i arbeidsmiljøloven i 2007. Men kritikken stilnet ikke, og lovbestemmelsene ble siden endret.

3.2 Endringer i lovverket fra 2017 til 2021

De opprinnelige lovbestemmelsene ble blant annet kritisert for at de ikke presiserte klarere når varslingsrutiner skal være på plass, og hva disse bør inneholde. I den tidligere § 3-6 stod det at: «virksomheter oppfordres til å utvikle prosedyrer for håndtering av varsling». I 2017 ble det innført et krav om når rutiner skal være på plass i virksomhetene. I § 2 A-3 Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling framgår det at den nedre grensen ble satt til fem ansatte. Når det gjelder innhold, ble det presisert at de skulle inneholde en a) oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, b) framgangsmåte for varsling, c) framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging.

Endringene i 2017 innlemmet også innleide arbeidstakere i varslingsinstituttet (2 A-1(1) og 2 A-2 (1), altså at de fikk samme rett som arbeidstakere i innleievirksomheten. Dette var et forslag som fikk støtte fra hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden, LO, YS og Akademikerne. LO framhevet forslaget som et viktig tiltak for å verne en særlig utsatt gruppe arbeidstakere:

«[...] som ikke sjelden møtes med sanksjoner i form av avslutning av oppdrag eller flytting. LO mener at forslaget vil kunne føre til at flere innleide tør å si fra om kritikkverdige forhold i innleievirksomheten.» (Prp. 72 L (2016-2017), s. 16)

Arbeidsgiversiden ved NHO argumenterte for at forslaget ikke var godt nok begrunnet, og viste til at innleide arbeidstakere allerede var beskyttet av arbeidsmiljølovens vern gjennom ansettelsesforholdet i utleiebedriften (ibid.).

Siden 2007 har det vært presisert at det alltid er forsvarlig å varsle offentlige tilsynsmyndigheter. I 2017 ble det i § 2 A-4 også lovfestet at myndighetene har taushetsplikt ved varsling. Forslaget ble fremmet for å sikre en reell beskyttelse av varslers identitet (Prp. 72 L (2016-2017), s. 24). Forslaget fikk bred støtte, men NHO og KS var imot.

Varslerbestemmelsene ble igjen endret på flere områder etter at et nytt offentlig utvalg (varslingsutvalget) kom med sine anbefalinger (NOU 2018: 6). Varslingsutvalget argumenterte for at det var behov for presiseringer i lovteksten, blant annet når det gjelder hva som er et «kritikkverdig forhold» og en «forsvarlig varsling». Det resulterte i en konkretisering i lovteksten av hva som menes med et kritikkverdig forhold: korrupsjon/økonomisk kriminalitet, fare for personers liv og helse, manglende oppfyllelse av krav til personvern og informasjonssikkerhet, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø og forhold som utgjør en fare for klima og miljø. Flertallet i utvalget foreslo samtidig å fjerne ordet «forsvarlig» og heller sette opp kriterier for framgangsmåten. Disse innebærer at arbeidstaker må være i «god tro», at det kritikkverdige forholdet har «allmenn interesse», og at

det i første omgang skal varsles internt i virksomheten. Utvalget presiserte også at en klage som bare gjelder forholdet for en enkelt arbeidstaker, ikke gir grunnlag for varsling.

Arbeidsgiversiden var, ifølge høringsvarene til departementet, positive til en klargjøring og konkretisering av hva som er kritikkverdige forhold. Det var også oppslutning om presiseringen av at misnøye med arbeidstakers eget arbeidsforhold ikke skal regnes som et kritikkverdig forhold. Det var derimot lite støtte til å ta ut begrepet «forsvarlig varsling» fra lovteksten. Arbeidsgiverforeningen Spekter skrev for eksempel følgende: «Forsvarlighetskravet springer ut av lojalitetsplikten som gjelder i alle arbeidsforhold.»⁸ Hovedorganisasjonen Virke mente at «[...] forsvarlighetsvurderingen er viktig ved varsling. Dette kommer ikke tydelig nok fram i den foreslåtte lovteksten som i stedet forklarer hvordan man kan varsle.»⁹

Varslingsutvalget mente at en presisering av aktivitetsplikten for arbeidsgiver i varslingsprosesser vil bidra til at sakene ble håndtert raskere og på en mer hensiktsmessig måte, samt at risikoen for at varsleren ble møtt med negative reaksjoner, ble redusert. I lovbestemmelsene fra 2020 fikk arbeidsgiverne derfor en lovbestemt aktivitetsplikt ved varsling. Det vil si at arbeidsgiver innen rimelig tid skal undersøke varselet og påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø (§ 2 A-3). Arbeidsgiverforeningen Spekter mente at aktivitetsplikten allerede var noe som ble praktisert, og som det dermed ikke var behov for å lovfeste. NHO mente derimot at det kunne være hensiktsmessig å tydeliggjøre arbeidsgivers aktivitetsplikt ved en presisering av gjeldende rett i lovteksten.¹⁰ Deler av arbeidsgiversiden var også uenige i vektleggingen av at arbeidsgiver må passe på at varsleren har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dette måtte også omfatte den det varsles om, og eventuelt andre ansatte i virksomheten, ifølge arbeidsgiversiden. En ensidig omsorgsplikt ville bli ubalansert.

Varslingsutvalget foreslo å skjerpe erstatningskravet ved brudd på gjengjeldelsesforbudet og at varsleren skulle ha mulighet til å få erstatning og oppreisning uten å måtte gå til domstolene. NHO påpekte at deres erfaring var at mange varslingssaker både var sammensatte og komplekse, og mente på denne bakgrunn at den alminnelige skyldregelen fremdeles måtte gjelde for erstatningsansvar etter brudd på gjengjeldelsesforbudet. Det klare utgangspunktet i norsk rett er at det må fastslås uaktsomhet eller forsett før en person eller virksomhet kan ilegges ansvar, ifølge NHO. Varslingsutvalget var opptatt av forholdet mellom varsling og et godt ytringsklima på arbeidsplassen og mente derfor at dette burde framgå av arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse, noe som

også ble resultatet. Arbeidsgiverforeningen Spekter mente at det var uheldig å koble ytringsfrihet og varslervern, fordi dette er to rettigheter som er forankret i to vidt forskjellige hensyn (høringsuttalelsen).

Av organisatoriske tiltak ble det foreslått å opprette et eget varslingsombud. Flertallet vil også ha en egen nemnd for å avgjøre tvister i varslingssaker, og eventuelt tilkjenne erstatning og oppreisning til varsleren. Ombudet skulle ha som oppgave å gi råd og bistand til varslere i konkrete saker. Utvalget mente at opprettelse av og virkeområde til ombudet og nemnda burde reguleres i en egen varslingslov. De andre bestemmelsene skulle beholdes i arbeidsmiljøloven. Disse forslagene ble ikke tatt til følge. Fra høringsuttalelsene kom det fram at en veiledningsfunksjon, som ombudet var tiltenkt, kunne være fornuftig, men kunne også løses av Arbeidstilsynet. Kommunenes organisasjon KS skriver dette i sin høringsuttalelse:¹¹

«Et varslingsombud vil innebære etablering av et nytt statlig organ av tilsynslignende art. Varslingsombudets mandat framstår som noe uklart etter forslaget. Det kan synes som ombudets rolle/mandat delvis overlapper andre tilsyn, som for eksempel Arbeidstilsynet og Helsetilsynet.»

I Prop. 74 L (2018–2019) ble det konkludert med at det vil være hensiktsmessig å etablere et lavterskeltilbud for saker om brudd på forbudet mot gjengjeldelse av varslere. Samtidig var det ikke stemning for en egen nemndløsning for slike saker, det ville være en bedre løsning å bruke en eksisterende nemnd. Det var delte meninger om denne løsningen. Organisasjonene på arbeidsgiversiden støttet ikke forslaget om å legge sakene til en nemnd og mente at disse tvistene fremdeles burde tilhøre domstolenes kompetanse.¹² Fra 1. juli 2021 fikk likevel Diskrimineringsnemnda myndighet til å behandle tvister om brudd på forbudet mot gjengjeldelse, unntatt saker om oppsigelse og avskjed (§ 2 A-8). Det følger både av lovens forarbeider og overgangsbestemmelsene i endringsloven at nemnda kun skal kunne behandle saker hvor den påståtte gjengjeldelsen har skjedd etter at utvidelsen av nemndas myndighet trådte i kraft – altså etter 1. juli 2021.¹³ I dag er varsling regulert i arbeidsmiljølovens kapittel 2A.¹⁴

Fortsatt kritiske røster

Selv etter flere runder med endringer blir fortsatt varslingsbestemmelsene kritisert. Noen vil løfte ut bestemmelsene og opprette en ny lov. I *Dagens Næringsliv* 7. juni 2022 foreslår Guro Slettemark i Tranparency International og Helge Kvamme i Kvamme Associates AS å opprette en:

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2018-6-varsling--verdier-og-vern.-varslingsutvalgets-utredning-om-varsling-i-arbeidslivet/id2598974/?uid=e7a8968f-f07c-4b37-83f3-0b4922a95cf8>

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2018-6-varsling--verdier-og-vern.-varslingsutvalgets-utredning-om-varsling-i-arbeidslivet/id2598974/Download/?vedleggId=fadaa08f-3520-4b16-b0f1-43909e618584>

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/95fb3449ed2d4883b774465ba1dd0bb5/nho.pdf?uid=N%C3%A6ringslivets_hovedorganisasjon

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2018-6-varsling--verdier-og-vern.-varslingsutvalgets-utredning-om-varsling-i-arbeidslivet/id2598974/?uid=10d47886-0736-4df4-845c-c26c9bf7e527>

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-154-l-20202021/id2842369/?ch=4#kap4-3>

¹³ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/artikkel/3286>

¹⁴ Se vedlegg 1 i rapport for fullstendig lovtekst.

«[...] egen, norsk varslingslov som bygger på EU-direktivets formål og systematikk, likeså at det etableres et profesjonelt og uavhengig varslingsmottak hos myndighetene. Dette kan gjøres i forbindelse med at norske myndigheter nå vurderer endringer i lovgivningen med grunnlag i direktivet.»

Andre peker på en mer prinsipiell utfordring med reglene. Her ses varslerbestemmelsene opp mot ytringsfrihet og § 100, og det vises til en speilvending.

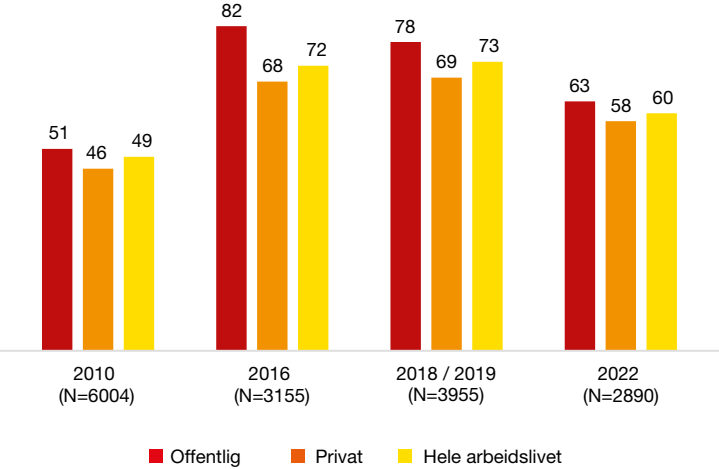
«Mens ytringsfrihet innebærer at man kan ytre seg om alt hvis det ikke er forbudt, har varslingsreglene den funksjon at varsling er forbudt dersom vilkårene for varsling ikke er oppfylt. En slik «speilvending» av ytringsfriheten følger av måten bestemmelsen er bygd opp på. Av alminnelig debatt og enkeltsaker fremgår det tydelig at reguleringen også oppfattes slik. Dette er etter mitt syn en helt vesentlig innvending mot bestemmelsene, og det er flere faktorer som forsterker denne virkningen.» (Advokatfirmaet Schjødt AS, Vidar Strømme, 7. mars 2016)

Vi skal forlate lovbestemmelsens utforming og kontroversene rundt disse og se nærmere på kjennskapet til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser.

3.3 Kjennskap til varslerbestemmelsene og rutiner for varsling

Lovbestemmelsene må oversettes til en lokal kontekst på den enkelte arbeidsplass. Det krever blant annet at både arbeidstakere og arbeidsgivere kjenner til bestemmelsene og har en bevisst holdning til hvordan disse skal praktiseres (Trygstad & Ødegård 2019). Kunnskap om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser kan påvirke hvordan saker blir håndtert ute på arbeidsplassene. Ikke minst vil det kunne ha betydning for om virksomheten har etablert varslingsrutiner. Når vi har undersøkt kjennskap til varslerbestemmelsene, har vi i alle våre undersøkelser presentert hovedtrekkene i lovgivningen for respondentene. Deretter har vi spurt om man kjente godt eller delvis til innholdet fra før, eller om man ikke kjente til bestemmelsene før man leste dem i.

Figur 3.1 Kjennskap til varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven blant ansatte i norske virksomheter i 2010 – 2022. Prosent.



Ser vi hele utvalget under ett, svarer seks av ti i 2022 at de kjenner varslebestemmelsene. Vi ser samtidig at kjennskapet er lavere enn hva den var i 2016 og 2018–2019. Som vi har omtalt, ble varslingsbestemmelsene vesentlig endret i 2020. En forklaring på lavere kjennskap i 2022 kan derfor skyldes at man ikke har opparbeidet seg den samme kunnskapen som man hadde før endringene.

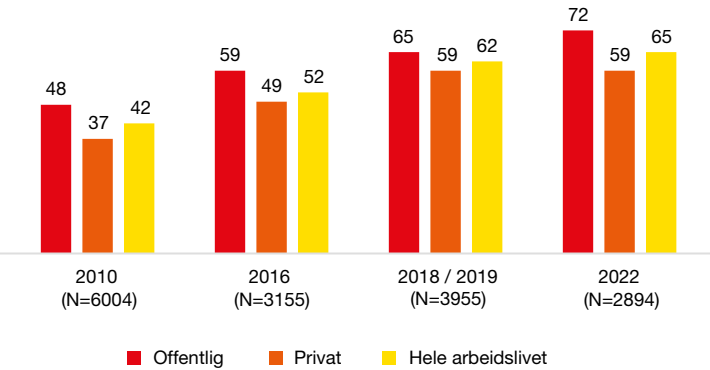
Ledere med personalansvar har mer kjennskap enn øvrige, men fortsatt svarer hver fjerde leder med personalansvar at de ikke kjenner til reglene, eller at de ikke vet om de kjenner til disse. Andelen er like stor i offentlig og privat sektor. Dette er urovekkende, siden det er arbeidsgivers plikt å legge til rette for varsling så vel som et forsvarlig arbeidsmiljø. Det kan med andre ord synes som om det er behov for å styrke kompetansen om varslerbestemmelsene etter endringene i 2020.

Rutiner for varsling

Som omtalt i kapittel 1 viser internasjonale forskningsfunn at rutiner for varsling bidrar til å gjøre varslerprosessen tryggere og mer forutsigbar for varsleren (Lewis et al. 2014; Near & Miceli 2016; Lewis & Vandekerckhove 2011). Dette har blitt bekreftet i vår egen forskning (Trygstad et al. 2016; 2019.). Som omtalt ble det i 2017 innført krav til at virksomheter med minst fem ansatte utarbeider varslingsrutiner (§ 2A-3). Bakgrunnen for endringen var nettopp kunnskapen om at rutiner gjør varslingsprosessen tryggere og mer forutsigbar.

I figur 3.2 ser vi hvordan forekomsten av rutiner har utviklet seg fra 2010 til 2022.

Figur 3.2 Har arbeidsplassen din skriftlige varslingsrutiner for hva du skal gjøre hvis du oppdager kritikkverdige forhold? Svar fra 2010 til 2022. Prosent.



Andelen som svarer at de har rutiner, er vesentlig høyere i 2022 enn i 2010. På alle undersøkelsestidspunkter er det imidlertid flere i offentlig enn i privat sektor som svarer at de har rutiner for varsling der de jobber. I 2022 er det 13 prosentpoeng som skiller de to gruppene. Samtidig kan det se ut til at utviklingen i privat sektor har stoppet noe opp. Det er kun mindre endringer fra 2018–2019 til 2022. Andelen

som har rutiner, er likevel trolig høyere enn det figuren viser, for om lag hver fjerde arbeidstaker er usikre på om de har dette der de jobber.

Figur 3.2 forteller ingen ting om rutinenes innhold. Etter lovendringene i 2017 og 2020 har det kommet klarere krav til hva disse skal inneholde. Hvor vidt dette er noe arbeidsgivere forholder seg til, er tema for neste avsnitt.

3.4 Varslingsrutiner og innhold

I tråd med lovbestemmelsene skal rutiner for varsling være skriftlige og inneholde en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold. Videre skal framgangsmåte for varsling og framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling framgå (§ 2 A-6 (4)). I forarbeidene til endringene i arbeidsmiljøloven (Prop. 74 L 2018-2019)) heter det at rutinene bør inneholde konkrete krav om saksbehandlingsfrister, frister for iverksettelse av eventuelle tiltak, herunder om tilbakemelding til varsleren. Og rutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten. Som nevnt tidligere fikk også arbeidsgiverne i 2020 en aktivitetsplikt ved varsling. Det vil si at arbeidsgiver innen rimelig tid skal undersøke varselet og påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø (§ 2 A-3).

Hva forteller et utvalg av varslingsrutiner?

Varsling til media uten først å ha varslet internt, anses som uforsvarlig og illojalt (fra en varslingsrutine i privat sektor)

En innsamling av et utvalg av rutiner fra offentlig og privat sektor kan gi oss et innblikk i hvordan kravet om varslingsrutiner er oppfylt i noen virksomheter. Det er viktig å påpeke at vi ikke vet i hvilken grad disse er representative for hva som finnes på norske arbeidsplasser, men de kan uansett illustrere ulike måter å utarbeide rutiner på og fortelle oss noe om innholdet. Vi er først og fremst ute etter å se hvordan virksomhetene har forholdt seg til lovens krav om å oppfordre til å varsle, framgangsmåte for varsling, saksbehandling og om forbudet mot gjengjeldelse er nevnt.

Mye tyder på at mange av varslingsrutinene ikke er oppdatert i tråd med den innførte aktivitetsplikten i 2020. Majoriteten av rutinene som er vist til her, ble samlet inn i 2021, altså forholdsvis kort tid etter at aktivitetsplikten ble innført. I tillegg har vi sett på om begrepet lojalitet brukes, og i hvilken sammenheng. I en undersøkelse i kommunal sektor fra 2017, var det eksempelvis en tendens til å særlig vektlegge «lojalitet» i varslingsrutinene, og få arbeidsgivere oppfordret arbeidstakere til å varsle (Trygstad et al. 2017).

Tabell 3.1 Innhold i et utvalg varslingsrutiner fordelt på privat, statlig og kommunal sektor om oppfordring og saksbehandling. Prosent.

	Privat sektor N=25	Statlig hel- og deleid N=15	Kommunal sektor N=45
Oppfordring til å varsle	17	13	25
Framgangsmåte for varsling	18	10	33
Tilbakemelding til varsler	14	5	20
Forbud mot gjengjeldelse	18	4	6
Arbeidsgivers aktivitetsplikt	5	6	12
Varsling til tilsynsmyndighetene	16	6	30
Varsling til media	8	5	20
Forsvarlighet	9	2	21
Ytringsfrihet	4	3	17
Lojalitet	3	0	6

I rutiner som oppfordrer til å varsle, i tråd med lovens bestemmelser, er det som regel lagt vekt på at det er viktig for arbeidsgiver å få kunnskap om kritikkverdige forhold for å kunne rette opp i feil og mangler i virksomhetene. Men det er, som vist i tabell 3.1, en god del av de innsamlede varslingsrutinene som mangler denne oppfordringen. Det er kanskje spesielt overraskende at det er såpass få – 25 av 45 – kommuner som oppfordrer til å varsle. I en kommune nevnes sågar lojalitetsplikten før retten til å varsle.

Framgangsmåte for varsling er det som er mest utbredt, på tvers av sektorene. Tilbakemelding til varsler er ikke fastsatt i lovbestemmelsene, men var altså del av forarbeidene. Det er en god del rutiner som sier at tilbakemelding til varsler skal skje innen rimelig tid. Det er vanlig at arbeidsgiver gir beskjed om at varslet er mottatt, og vil bli behandlet. Svært få har konkrete tidsfrister på dette området.

Mange rutiner har med hva som menes med kritikkverdige forhold, og det henvises også til konkretiseringen i lovteksten (§ 2 A-1). Det er likevel eksempler på formuleringer i de varslingsrutinene vi har sett på som det er nærmest umulig for en ansatt å tolke, som denne fra en privat bedrift: «Forhold som favner innenfor arbeidsgivers styringsrett er ikke omfattet av denne varslingsbestemmelsen.» En annen formulering som kan gi grunn til ettertanke for en potensiell varsler, er denne: «Beslutning om utfallet av saken tas av den i virksomheten som er ansvarlig for det forholdet varslingen gjelder.» Det tyder på at det i noen virksomheter er et ganske stort behov for å øke kunnskapen om at varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere (jf. § 2 A-6 (5)), og om arbeidsgivers plikter.

Bestemmelsenes forbud mot gjengjeldelse av varsler er mest utbredt i varslingsrutinene i privat sektor. Hva som er forklaringen på at det er så få rutiner

i offentlig sektor som har inkludert forbudet mot gjengjeldelse er usikkert. Det kan bero på tilfældigheter, eller at dette punktet anses som unødvendig å ha med i en varslingsrutine fordi det står så klart i loven. I undersøkelsen av kommunale varslingsrutiner fra 2017 framgikk forbudet mot gjengjeldelse i 25 av 50 rutiner, mens nå er det altså seks av 45 rutiner.

Det er også flere rutiner som understreker at den eller de det varsles om må sikres en betryggende behandling og et forsvarlig arbeidsmiljø, og ikke bare den som har varslet.

Varsling til media kan være kontroversielt, og det oppfordres som regel til at man tar opp saken internt først. Som det heter i en rutine, så har ekstern varsling «et mye større skadepotensiale enn intern varsling». I omtalen av ekstern varsling brukes da også ofte forsvarlighetsbegrepet, som dette eksemplet fra en kommune:

«Ein tilsett må vera forsiktig med å bruka media for å få merksemd om kritikkverdige forhold. For å oppfylle reglane i aml om vern av tilsette som varslar, er det ein føresetnad at varslinga skjer på ein forsvarleg måte. [...] Den tilsette bør ta omsyn til alle involverte når det vert varslar til ålmenta.»

I varslingsrutinen til et privat selskap heter det:

«Offentlig varsling, herunder til media, vil normalt ikke anses forsvarlig dersom rutinene for intern varsling ikke er fulgt eller dersom offentlig varsling skjer så lenge saken er under behandling.»

Lojalitetsplikten er i liten grad nevnt i de rutinene vi har sett på. I et eksempel, også fra kommunal sektor, heter det:

«Et ansettelsesforhold krever imidlertid også en lojalitet til arbeidsgiver (...) Du har alltid rett til å varsle relevante saker til offentlige myndigheter som Arbeidstilsynet, Økokrim og Konkurransetilsynet, men det er ønskelig at varsling først forsøkes å løses internt slik bedriften har tilrettelagt for.»

Det er lojalitetsplikt i alle ansettelsesforhold, så dette er ikke et eksempel på en gal framstilling av faktiske omstendigheter. Det er likevel en ganske streng tone, som kan virke avskrekkende dersom man skulle finne det nødvendig å utfordre arbeidsgivers synspunkter.

Ytringsfrihet er nevnt i et mindretall av rutinene, da ofte koblet til retten til å varsle, og at ytring og varsling henger sammen. I rutinene til en av de store kommunene i Norge heter det for eksempel at formålet med rutinene er å styrke ytringsklimaet i kommunen. I en annen kommune heter det i rutinene at disse skal bidra til å styrke ytringsfriheten i ansettelsesforhold. Og videre: «Ansatte har en grunnleggende rett til å ytre seg om kommunens virksomhet og andre forhold.» I undersøkelsen i kommunesektoren i 2017 var det en tendens til at ytringsfrihetens begrensninger ble framhevet (Trygstad et al. 2017).

To hovedfunn kan utledes av vår gjennomgang av rutinene. Den ene er at bevisstheten om ansattes ytringsfrihet ser ut til å ha blitt større i løpet av de fem årene som har gått, særlig i kommunal sektor. Det andre er at en ikke ubetydelig

andel virksomheter har ikke revidert sine rutiner etter lovendringene i 2021, og noe av forklaringen er trolig knyttet til at endringene ikke har blitt fanget opp godt nok i norsk arbeidsliv.

3.5 Holdning til og erfaring med varslerbestemmelsene

Trenger vi varslingsbestemmelsene? Ja, tror det. For noen av sakene så skjønner en at det er et fortvilet forsøk på å finne løsninger. Men viktig at det er strenge kriterier for hva som er et varsel. (leder, bank og finans)

Hvis du selv er part i en konflikt og går knallhardt ut i en avis med et varsel, så gjør du det umulig for arbeidsgiver. Det er ikke mulig å løse saker i det offentlige rom. Det blir kjempevanskelig å få til en god konflikthåndtering. (leder, helse)

Som nevnt har varslerbestemmelsene vært omstridte, og store deler av arbeidsgiversiden var skeptiske til innføringen av dem. De kvalitative intervjuene med ledere i bank og finans og helse viser at i hvert fall disse arbeidsgiverne mener at bestemmelsene har vist seg å være viktige i situasjoner der ansatte prøver å melde fra om kritikkverdige forhold og ikke kommer noen vei, eller i alvorlige saker der man kan være redd for å trå feil. Hovedvekten av spørsmålene til disse lederne dreide seg om mottak og behandling av varslinger, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.

I dette avsnittet presenteres mer overordnede synspunkter og erfaringer med varslerbestemmelsene. Alle disse lederne er ansatt i virksomheter med varslingsrutiner og innarbeidede systemer for hvordan saker skal behandles. Det ene sitatet i starten av avsnittet viser til varsling til offentligheten, til media. Det var svært få av lederne som hadde erfaring med det, men sitatet illustrerer ønsket om interne løsninger på så lavt nivå som mulig.

Å løse konflikter på lavest mulig nivå er en idealoppskrift i de fleste sammenhenger. Oppfatningen blant våre informanter er at varslerbestemmelsene kan bidra til å ødelegge denne oppskriften. Konsekvensen er at saker blir større enn de egentlig behøver å være, og krever mer ressurser enn nødvendig. Konflikter eskalerer, og det settes i gang et stort apparat. En av informantene forteller at hen plutselig oppdaget at den ansatte hadde hyret en profilert advokat etter første, innledende møte. Dette var en sak som lederen trodde kunne løses i minnelighet, men som endte med å bli stor og vanskelig.

Det er også flere som tar opp at varslingsinstituttet kan brukes for å beskytte seg selv mot gjengjeldelse i saker som ikke handler om varsling av kritikkverdige forhold. Typisk vil det dreie seg om personalkonflikter eller omkamp i saker som er avgjort. Problemet er blant annet at saksbehandlingen blir ressurskrevende: «I slike saker må vi jo definere det ut – altså at dette ikke er en varslingssak, og så kreves det undersøkelser» (leder, bank). En annen leder sier: «Uten å kneble noen, så vi prøver vi så godt vi kan å melde tilbake at personalkonflikter ikke er å regnes som varslingssaker.» Omkamper betraktes som nødvendige og

slitsomme prosesser. Fra et juridisk ståsted kan dette også betraktes som et brudd på lojalitetsplikten. Ifølge Eckhoff og Smith (2010) skal arbeidstakerne normalt bøye seg for arbeidsgivers standpunkt etter at vedkommende har blitt gjort kjent med eventuelle innvendinger (se kapittel 1).

Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet, og trakassering topper lista over kritikkverdige forhold som det varsles om i norsk arbeidsliv (se kapittel 4). Psykososiale arbeidsmiljøproblemer regnes som de aller vanskeligste å få løst, og flere av våre informanter mener at varslingsinstituttet ikke er særlig godt egnet i slike saker:

Hvis man skal prøve å løse sakene på lavest mulig nivå, så er ikke varslingsinstituttet alltid det beste, for eksempel et arbeidsmiljøproblem. Det ville være bedre å aktivt bruke arbeidsmiljøkartlegginger og avdelingsmøter, og snakke med folk. (leder, bank og finans)

Lederne som er representert i denne undersøkelsen jobber i virksomheter med godt utbyggede verne- og tillitsvalgtapparater. Flere henviser til at arbeidsmiljøproblemer ideelt sett bør søkes løst gjennom partssamarbeidet og bruk av verneombudene. Imidlertid understreker flere av informantene at det er positivt å ha en sikkerhetsventil – altså at det er mulig å varsle dersom sakene ikke tas på alvor eller at det er umulig å få til en løsning. En av lederne påpeker også at når noen varsler om et arbeidsmiljøproblem, så er det som regel et alvorlig signal om at noe ikke er bra. Da blir det viktig å ta tak i problemet, uavhengig av om det defineres som kritikkverdig eller ikke. Utfordringen er likevel at bruk av varslingsinstituttet er ekstra ressurskrevende på grunn av krav til saksbehandlingen.

Varslingsreglene er helt greie. De siste lovendringene har gjort dem klarere. Definisjonen av kritikkverdige forhold favner fremdeles bredt, men vi klarer å forholde oss til den. (leder, bank og finans)

Vi har jobbet mye med varslingsinstituttet her. Og hva er en ytring og hva er en varslings og hva er forskjellen på et kritikkverdig forhold og en personalkonflikt. Det sammenblandes. (leder, helse)

Frykten som oppstod blant noen arbeidsgivere for at varslerbestemmelsene ville bli misbrukt av illojale ansatte, da forslaget om nye lovreguleringer kom i 2004, ser ikke ut til å ha slått til. Ifølge våre informanter er det lite misbruk av varslingsinstituttet, og nesten ingen varsler til media først. Som vist i kapittel 2 har dessuten norske arbeidstakere stor lojalitet til sin virksomhet, ved at over halvparten venter lojalitet tyngre enn behovet for å ytre seg.

Lederne innenfor bank og finans mener at varslerbestemmelsene er viktige når det gjelder økonomiske misligheter. Underordnede vil ofte være svært redde for å trå feil i slike saker og kanskje vegre seg for å varsle om alvorlige forhold. Da er det godt å ha et system som også skal sikre mot gjengjeldelse. Innenfor helse nevnes det at varslingssaker har gjort virksomheten bedre i stand til å forbedre kvaliteten på tjenestene.

3.6 Oppsummering

Utformingen og innføringen av varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven har vært kontroversiell. Da arbeidsgiversiden lot seg høre i 2004, argumenterte de mot en innføring av varslerbestemmelsene. Arbeidstakersiden var for. Det har siden den gang vært mye støy rundt bestemmelsene. I de første årene var det også ganske stor uklarhet rundt hva som egentlig ble regnet som kritikkverdige forhold, og hva som var forsvarlig varslings. I dagens bestemmelser er det kommet en klarere definisjon av kritikkverdige forhold, og begrepet ‘forsvarlig’ er tatt ut av selve lovteksten. Men uenighetene om varslerbestemmelsene består likevel. Ifølge høringsuttalelsene fra arbeidsgiversiden i forbindelse med lovendringen som kom på plass i 2020, er deler av bestemmelsene unødvendige og ubalanserte. Det var også motstand mot å fjerne forsvarlighetsbegrepet, fordi det er knyttet til lojalitetsplikten i arbeidsforholdet.

De stadige endringene har trolig ført til at kjennskapen til bestemmelsene er dårligere i 2022 enn de var i 2018–2019. Kritikken og diskusjonene i offentligheten kan også ha preget virksomhetslederes holdninger til bestemmelsene i negativ retning.

Andelen virksomheter som har innført varslingsrutiner, er stadig økende. Innholdet i rutinene er imidlertid av varierende kvalitet. Det tyder på at det fortsatt er en jobb å gjøre når det gjelder kunnskap om varslerbestemmelsene og bevissthet om hvordan disse skal omsettes i praksis ute på arbeidsplassene.

Varslingsinstituttet kan oppleves som en byrde for de ansvarlige lederne som vi har intervjuet ute i virksomhetene, først og fremst på grunn av at saksbehandlingen er ressurskrevende (se også kapittel 5). Det kan også ødelegge mulighetene for å få løst saker på lavest mulig nivå. Samtidig er våre informanter samstemte om at bestemmelsene er nyttige i mange sammenhenger, og at det er lite misbruk av dem.

4. Kritikkverdige forhold og varsling

HVORDAN HAR OMFANGET AV KRITIKKVERDIGE forhold og varsling utviklet seg i perioden 2010 til 2022? Det er tema for dette kapittelet, hvor vi også ser nærmere på hvor effektivt det er å varsle, og hva som skjer med arbeidstakerne som varslers. Som vi omtalte i kapittel 3, er lovbestemmelsene endret tre ganger i perioden, i 2017, 2020 og 2021. Endringene i 2020 er de som i størst grad berører selve varslersprosessen, fordi det her trekkes opp klarere linjer for hva som er å regne som et kritikkverdig forhold. Dette har ingen konsekvenser for vår forskning, siden de eksemplene som vi bruker på kritikkverdige forhold, hele tiden har vært forhold som bryter med gjeldende lovverk eller etiske retningslinjer gitt av virksomheten selv (se kap. 1).

4.1. Grunnlaget for å varsle

For at arbeidstakere skal kunne påberope seg varslingsinstituttet, må det enten foreligge et kritikkverdig forhold, eller arbeidstakerne må ha grunn til å tro at det gjør det. Vi har i våre undersøkelser stilt følgende spørsmål:

«Har du i løpet av de siste 12 månedene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser.»

I 2022 er det 19 prosent som svarer bekreftende på at dette, 7 prosent er usikre, mens resten svarer nei. Det er flere av arbeidstakerne som har erfart mer enn ett kritikkverdig forhold, slik det framgår i tabell 4.1, der vi også kan se utviklingen over tid. Som det framgår av tabell 4.1, er eksemplene på kritikkverdige forhold ikke helt overlappende i de tre undersøkelsene.

Tabell 4.1 Ansatte som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold som burde være stoppet i løpet av de siste tolv månedene - 2016 til 2022. (Kilde: Trygstad & Ødegård 2016:33; 2018-2019)

Kritikkverdige forhold	2016 Prosent	2018/2019 Prosent	2022 Prosent
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	21	19	17
Brudd på HMS-reglementet	Ikke spurt	Ikke spurt	36
Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn	6	6	8
Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning	3	6	5
Seksuell trakassering	Ikke spurt	6	8
Annen mobbing/trakassering av kolleger	37	32	30

Annen mobbing/trakassering av kolleger	37	32	30
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	50	49	45
Bruk av rusmidler på jobb	10	4	4
Behandling av kunder/brukere som strider mot gjeldende lovverk	8	8	7
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere	6	2	4
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten/produktet	17	18	14
Brudd på lovpålagt taushetsplikt	10	10	10
Brudd på etiske retningslinjer	24	18	16
Korrupsjon	2	2	2
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	9	5	5
Ulovlig eller uetisk bruk av offentlige midler	Ikke spurt	Ikke spurt	2
Svart arbeid / skatteunndragelse	2	2	1
Sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)	8	9	6
Bruk av ulovlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter	3	2	1
Annet	6	18	6
Andel (antall) som har vært vitne til, avdekket eller opplevd ett eller flere kritikkverdige forhold	16 (N=442)	16 (N=562)	19 (N=524)

«Forhold som kan medføre fare for liv og helse», «destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» og «annen mobbing/trakassering» er de hyppigst erfarte kritikkverdige forholdene både i 2016, 2019 og 2022. I den andre enden av skalaen finner vi «korrupsjon», «svart arbeid/skatteunndragelse» og «bruk av alvorlige kjemikalier/ulovlig utslipp av miljøgifter».

Vi har ingen god forklaring på den store andelen som har erfart brudd på HMS-reglementet, men en mulig grunn kan være at 2021–2022 har vært spesielle år med hensyn til pandemi og smitterisiko. Av dem som har erfart denne type forhold, jobber to av tre i offentlig sektor. Vi vet at store arbeidstakergrupper innen undervisning og helse og omsorg opplevde et stort smittetrykk under pandemien, dette kan ha påvirket svarene (Andersen & Trygstad 2021). En ytterligere forklaring er at det er mange ulike forhold som faller inn under HMS-kategorien. Vi har heller ikke noe sammenlikningsgrunnlag fra tidligere undersøkelser på dette spørsmålet.

Det å erfare kritikkverdige forhold vil ofte reise ulike spørsmål av denne typen: Hvor alvorlig er dette? Er andre også enige i at dette er kritikkverdig? Hva bør jeg gjøre nå? I vårt utvalg svarer sju av ti at de kontaktet noen for råd og veiledning, det vanligste ser ut til å være å henvende seg til en leder:

- Leder: 38 prosent
- Tillitsvalgt/forbund: 22 prosent
- Verneombud: 22 prosent
- Andre: 9 prosent

Hvorvidt rådene fikk betydning, forteller disse tallene ingen ting om. Dette kommer vi tilbake til seinere i dette kapittelet.

4.2 Varslingsaktivitet

De arbeidstakerne som har erfart ett eller flere kritikkverdige forhold, vil stå overfor ulike valg. Skal de gå videre med saken, skal de la den bero for å se om det løser seg av seg selv, eller skal man av andre grunner unnlate å gjøre noe? Vi har stilt arbeidstakerne følgende spørsmål: Varslet du om ett eller flere av disse kritikkverdige forholdene? Med «varsle» mener vi om du meldte ifra om forholdet til en eller noen med myndighet til å gjøre noe med det kritikkverdige forholdet (f.eks. en leder, verneombud, tillitsvalgt, varslingsutvalg mm.). I 2022 svarer 54 prosent bekreftende på dette. Noen av disse arbeidstakerne vil ha varslet om flere forhold i løpet av de siste 12 månedene. For å kunne undersøke om den videre prosessen har sammenheng med saken det varsles om, har vi bedt respondentene om å ta utgangspunkt i det siste varselet, eller «Dersom du varslet samtidig om flere forhold, ber vi deg om å ta utgangspunkt i det du oppfatter som viktigst». I tabell 4.2 ser vi hva de varslet om i 2022, sammenliknet med øvrige år.

Tabell 4.2 Ansatte som har varslet i løpet av de siste tolv månedene - 2016 til 2022. (Kilde: Trygstad & Ødegård 2016, nye analyser; 2019:30)

Siste saken det ble varslet om siste 12 måneder	2016 Prosent	2018 /2019 Prosent	2022 Prosent
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	19	13	10
Brudd på HMS-reglementet	Ikke spurt	Ikke spurt	17
Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn	1	1	3
Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning	1	2	2
Seksuell trakassering	Ikke spurt	2	2
Annen mobbing/trakassering av kolleger	17	15	19
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	22	23	17
Bruk av rusmidler på jobb	4	3	2
Behandling av kunder/brukere som strider mot gjeldende lovverk	3	3	1
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere	3	1	1
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten/produktet	3	9	2

Brudd på lovpålagt taushetsplikt	2	2	2
Brudd på etiske retningslinjer	6	9	4
Korrupsjon	1	0	1
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	5	2	3
Svart arbeid / skatteunndragelse		0	0
Sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)	3	2	4
Bruk av ulovlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter	2	0	1
Annet	4	9	5
Ikke svart/vet ikke	4	4	3
Totalt	100 (N=256)	100 (N=300)	100 (N=271)

Brudd på HMS-reglementet, destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet og forhold som er en fare for liv og helse er det som flest har varslet om i 2022. Men det er også en stor andel som har svart at de har varslet om mobbing eller trakassering av kolleger. På bakgrunn av tabell 4.2 har vi gruppert de 19 eksemplene på saker det er varslet om i fem ulike variabler. Dette er:

- Økonomi: ulovlig eller uetisk bruk av offentlige midler, underslag, bestikkelser/ korrupsjon og svart arbeid/skatteunndragelse, sosial dumping, tyveri av virksomhetens ressurser/eiendeler
- Bruker-/kunderelaterte forhold: manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet som rammer brukeren/kunden, behandling av bruker i strid med gjeldende lovverk, vold mot bruker, brudd på lovpålagt taushetsplikt
- Systemsvikt: forhold som kan medføre fare for liv eller helse, brudd på instruks for helse, miljø og sikkerhet (HMS), brudd på etiske retningslinjer, bruk av ulovlige kjemikalier, utslipp av miljøgifter, bruk av rusmidler på jobb
- Psykososiale arbeidsmiljøforhold: trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet eller livssyn, på bakgrunn av kjønn eller seksuell legning, seksuell trakassering og annen mobbing/trakassering av kolleger, destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet
- Annet: et bredt spekter av forhold, for eksempel forhold som handler om arbeidstid og manglende kompensasjon for overtid, vanskelig forhold til kunder eller brukere

Variablene benyttes i analyser der vi leter etter sammenheng mellom eksempelvis varslingsaktivitet, varslingseffektivitet og reaksjoner. Varslingsaktivitet vil si

andel som opplever eller registrerer noe kritikkverdig og varsler om dette. Varslingseffektivitet viser til andelen som opplever at det hjelper å varsle. Vi får da følgende fordeling av varsler på sakstype:

- Psykososiale arbeidsmiljøforhold: 42 prosent
- Systemsvikt: 33 prosent
- Bruker-/kunderelaterte forhold: 7 prosent
- Økonomi: 8 prosent
- Annet: 10 prosent

4.3 Hvem varsler man til?

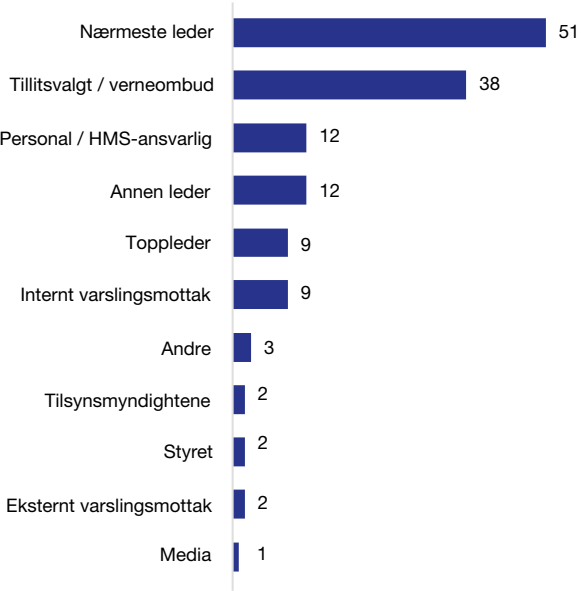
I løpet av det siste tiåret har det vokst fram et tilbud av eksterne varslermottak. Dette er gjerne advokater som tilbyr sine tjenester til offentlige og private virksomheter. Også i vårt utvalg finner vi eksempler på dette, men det mest vanlige er å «varsle i linja».

Før endringene i varslerbestemmelsene i 2020 måtte arbeidstakere som varslet ha et forsvarlig grunnlag for saken som ble tatt opp. Det vil si at man er aktsom og i god tro om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold (Ot.prp. nr. 84 2005-2006). Fra januar 2020 gjelder kravet om aktsomhet kun varsler til media og offentligheten. Bestemmelsen er knyttet til hva arbeidstakeren hadde rimelig grunn til å tro ut fra sin posisjon og kompetanse på det tidspunktet varslingen skjedde. At det varsles internt før saken eventuelt bringes videre til offentligheten, er også med i vurderingen, og at varselet gjelder et kritikkverdig forhold som har allmenne interesser. I den reviderte lovteksten er det listet opp framgangsmåter som kan benyttes ved varsling (§ 2A-2). Den sier at arbeidstaker kan varsle internt til a) arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver, b) i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling, c) i samsvar med varslingsplikt, d) via verneombud, tillitsvalgt eller advokat. Videre kan arbeidstaker alltid varsle eksternt til offentlige myndigheter.

Bevisbyrden for at varslingen eventuelt ikke er forsvarlig, ligger hos arbeidsgiver (§ 2 A-2 (4) hele lovteksten er gjengitt i vedlegg 1.

I figur 4.1 ser vi hvem arbeidstakerne varslet først. Vi har erfart at arbeidstakere kan varsle til flere samtidig ved første gangs varsel. Derfor summerer ikke tallene i figuren seg til 100. Eksempelvis viser våre analyser at det ikke er uvanlig å varsle tillitsvalgt/verneombud samtidig som man varsler til nærmeste leder.

Figur 4.1 Hvem varslet du/dere først? Flere svar mulig. Prosent. N = 271



En drøy halvpart svarer at de varslet nærmeste leder først. Dernest følger tillitsvalgt eller verneombud. Det er også en god del som svarer toppleder, annen leder og/ eller personal- eller HMS-ansvarlig. Få varsler utenfor organisasjonens grenser, men 1 prosent har varslet media først, og 2 prosent har varslet tilsynsmyndighetene.

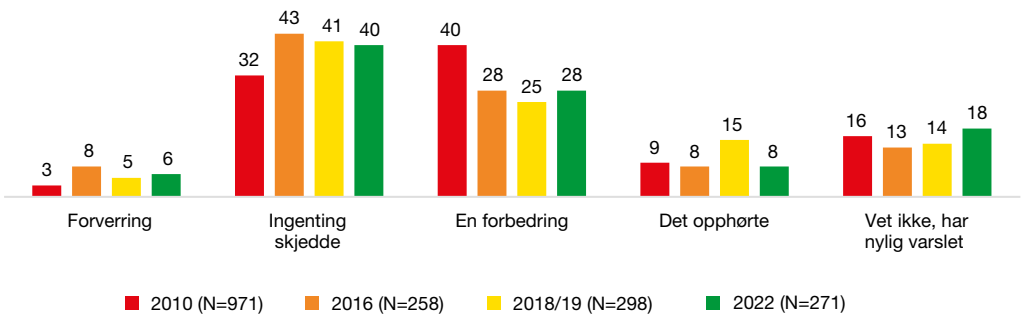
Forskning viser at lederes håndtering av et varsel er av stor viktighet både for saken det varsles om, og for arbeidstakeren som varsler. En effektiv håndtering kan medføre at saken løses på et lavt nivå. Dette skal vi komme tilbake til i kapittel 5.

Vi har i tilknytning til dette spurt varslerne om de har varslet om samme sak flere ganger. Majoriteten, nesten sju av ti, svarer nei, men tre av ti svarer positivt på dette, noe som indikerer at forholdet, sett fra varslersens ståsted, ikke ble håndtert på en god nok måte ved første gangs varsel. Av dem som har varslet flere ganger, har én av ti varslet to ganger, mens drøye to av ti har varslet tre ganger eller mer om samme sak.

4.4 Hva skjer med saken og den som varsler?

Et sentralt spørsmål er om det hjelper å varsle. Bidrar det til at det kritikkverdige blir tatt tak i og opphører? Vi har målt det vi omtaler som varslingseffektivitet siden 2010, og i perioden 2010 til 2016 kunne vi registrere en nedgang i varslingseffektiviteten. Det var færre arbeidstakere som svarte at det hjalp å varsle. I figur 4.2 ser vi hvordan dette fordeler seg over år.

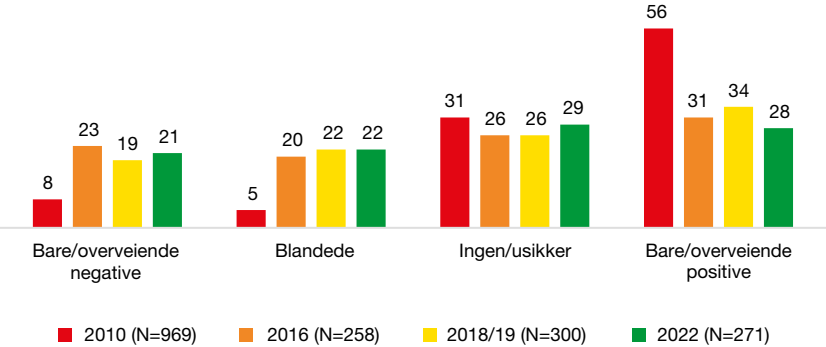
Figur 4.2 Varslingseffektivitet 2010 til 2022. Prosent.



I 2022 er det like mange som svarer at forholdet opphørte, som at forholdet ble forverret etter at de varslet. Fire av ti svarer at ingenting skjedde, 28 prosent svarer at det ble en forbedring. En ganske stor andel svarer at de ikke vet, fordi de nylig har varslet. Samlet svarer altså 36 prosent at det hjalp å varsle mens 46 prosent svarer det ikke hjalp eller at forholdet ble verre etter varslingen. Ytterligere 18 prosent svarer at de nylig har varslet eller at de ikke vet.

Fordelingen i figur 4.2 viser at varslingseffektiviteten har blitt lavere i perioden fra 2010 til 2022. Hva som kan forklare dette, skal vi komme tilbake til. Men først skal vi se hva som skjer med arbeidstakerne som varsler. Ifølge arbeidsmiljøloven er det forbudt å møte varsler med gjengjeldelse. Likevel er det en betydelig andel som svarer at de har blitt utsatt for sanksjoner.

Figur 4.3 Negative og positive reaksjoner etter varsling. 2010 til 2022. Prosent.



Når det gjelder reaksjoner i 2022, er det 28 prosent som svarer at de var overveiende eller bare positive, mens 21 prosent svarer bare eller overveiende negative. Selv om andelene varierer noe mellom år, er det ikke signifikante

forskjeller i hvordan dette vurderes i perioden 2016 til 2022. Dette er til tross for at andelen bare eller overveiende positive reaksjoner er noe mindre i 2022.

I gruppen «blandede reaksjoner» finner vi eksempelvis arbeidstakere som har fått refs fra leder, men støtte fra kolleger og tillitsvalgt da de varslet. En ganske stor andel svarer at de ikke har fått noen reaksjoner på sitt varsel, eller ikke vet hva slags reaksjoner de har fått. Her vil det kunne være arbeidstakere som har varslet anonymt eller som har varslet nylig, men det kan også være arbeidstakere som har varslet åpent, men uten å ha fått noen reaksjon fra hverken varslermottaker eller andre. For mange oppleves det krevende å varsle. Det å ikke motta noen som helst reaksjon kan trolig derfor også oppfattes som belastende.

Fordelingen i figur 4.3 viser at andelen positive reaksjoner har blitt redusert siden 2010. Vi mangler gode forklaringer også på dette, men vi vet også at andelen som svarer at de har erfart kritikkverdige forhold har blitt mindre (jf. Trygstad & Ødegård 2019). En grunn kan være at terskelen for å omtale noe som kritikkverdig har blitt høyere etter 2010, blant annet som et resultat av interne diskusjoner om varslingsinstituttet. En mulig forklaring kan derfor være at forholdene det varsles om i 2016 og 2022 er mer alvorlige og at arbeidstakeren som varsler i større grad motarbeides av de ansvarlige. Det vil i så fall kunne forklare både økningen i de negative reaksjonene og synkende varslingsaktivitet, fordi varslerne møter større motstand internt når de varsler.

Våre analyser viser at risikoen ved å være varsler ikke har avtatt nevneverdig i 2022, sammenliknet med 2016. Oppsummert kan varslingsaktivitet, effektivitet og reaksjoner framstilles som i tabell 4.3.

Figur 4.3 Negative og positive reaksjoner etter varsling. 2010 til 2022. Prosent.

	2010	2016	2019	2022
Varslingsaktivitet	53	53	52	54
Varslingseffektivitet	49	36	40	36
Utsatt for negative reaksjoner	13	23	19	21

Ved hjelp av logistisk regresjoner kan vi undersøke hva som øker eller minsker sannsynligheten for at arbeidstakere varsler, at de oppnår endring og at de utsettes for negative reaksjoner. Når det gjelder varslingsaktivitet, finner vi at sannsynligheten for å varsle øker for unge arbeidstakere, de som har lav utdanning og de jobber i virksomheter med henholdsvis tariffavtale og varslingsrutiner. Vi finner også at arbeidstakere som ikke innhentet råd når de erfarte det kritikkverdige forholdet, i mindre grad har varslet sammenliknet med dem som innhentet råd. Dette indikerer at personen man rådførte seg med, trolig

også har vurdert forholdet som kritikkverdig. Dette med å rådføre seg har likevel mindre betydning når det gjelder utfallet av varslingen. Analyser av varslingseffektivitet viser imidlertid at den ansvarliges posisjon har innvirkning. Dersom den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet befinner seg i toppledelsen, har det en negativ sammenheng. Det samme har antall varsler. Ellers har ikke andre bakgrunnsvariabler nevneverdig effekt.

De som har mottatt negative reaksjoner, har større sannsynlighet for å ha lav utdanning, være yngre arbeidstakere, de har varslet flere ganger, de har oppgitt at en leder er ansvarlig for det kritikkverdige og de har varslet om psykososiale arbeidsmiljøforhold.¹⁵

Dersom man blir utsatt for gjengjeldelse, er det fra 1. juli 2021 mulig å klage saken inn til Diskrimineringsnemnda, i tillegg til de ordinære domstolene. Det er altså ment som et lavterskeltilbud i slike saker. Som tidligere nevnt, ble det i forbindelse med revisjonen av lovverket ikke opprettet en egen varslingsnemnd. Ifølge nemndas nettsider er det stor variasjon i de sakene som så langt er mottatt. De påståtte gjengjeldelsene varierer fra utfrysning og annen mobbing, til manglende intern ansettelse på stilling arbeidstakeren mener seg kvalifisert for. I tekstboksen under gjengis den første saken om gjengjeldelse etter varsling som er behandlet i nemnda.

Første sak om gjengjeldelse fra Diskrimineringsnemnda

Diskrimineringsnemnda fikk 1. juli 2021 myndighet til å behandle saker om gjengjeldelse etter varsling etter arbeidsmiljøloven. I den første saken som ble behandlet av nemnda, konkluderte nemnda med at klageren ikke var blitt utsatt for gjengjeldelse etter varsling. Arbeidsgiver hadde navngitt klager som varslet i et møte med en del av personalet ved arbeidsstedet, uten at klager var informert på forhånd, eller hadde samtykket til det. Klager anførte at det var gjengjeldelse at hun ble navngitt som varslers av arbeidsgiver. Nemnda kom til at klager hadde varslet og dermed var omfattet av varslervernet. Slik nemnda vurderte saken, var det imidlertid ikke årsakssammenheng mellom varselet og at arbeidsgiver navnga klager som varslers. Basert på sakens opplysninger var ikke navngivelsen en sanksjon, men derimot en svært uheldig fremgangsmåte fra arbeidsgivers side i håndteringen av varselet. Det var også et brudd på personvernregelverket.¹⁶

Ville man varslet igjen?

Et viktig spørsmål er om arbeidstakerne som har erfart kritikkverdige forhold og varslet om dette, ville ha handlet annerledes dersom de kom i en tilsvarende situasjon igjen. I 2022 svarer knappe åtte av ti at de overveiende eller mest sannsynlig ville varsle igjen. Vi finner at arbeidstakere som svarer at forholdet ble

¹⁵ Se www.fafo.no, tabell 4, 5 og 6 for analyser.
¹⁶ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/showcase/2021000642>

endret til det bedre da de varslet, og som fikk positive reaksjoner, i større grad svarer at de ville varslet igjen i nevnte rekkefølge 91 versus 75 prosent og 84 versus 64 prosent.¹⁷ Dette indikerer at det å motta negative reaksjoner under eller i etterkant av et varsel har en nedkjølende effekt.

4.5. Hvorfor varsler man ikke?

Over år har andelen som svarer at de har varslet om det siste kritikkverdige forholdet de har erfart utgjort en drøy halvpart, og denne har vært ganske stabil. Det betyr at også at nesten halvparten unnlater å varsle. I 2022 utgjør denne andelen 46 prosent. Den begrunnelsen som flest velger er at det å varsle ikke ville gjort noen forskjell. Det indikerer en form for resignasjon. Nesten like mange tror at ubehagelighetene ved å varsle ville blitt for store.

Figur 4.4 Hvorfor varsler man ikke? Flere svar mulig. Prosent. N=225.



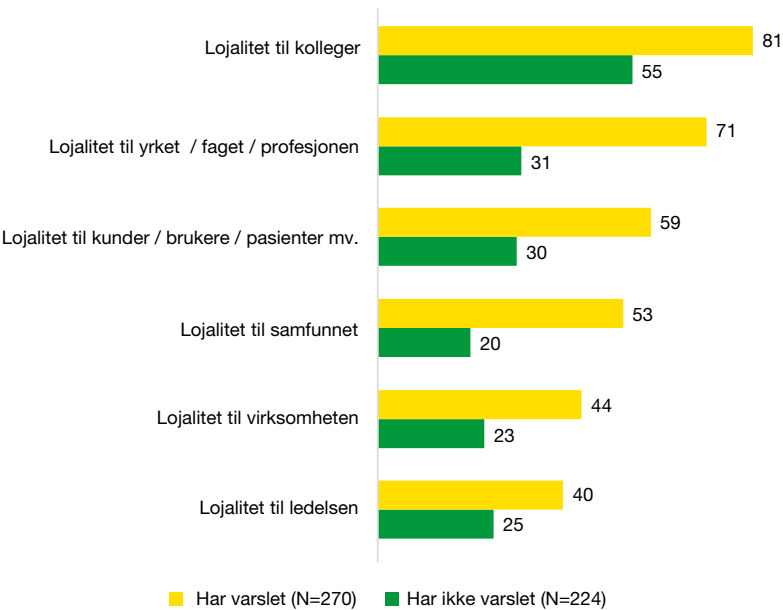
¹⁷ Se www.fafo.no tabell 7 for korrelasjonsanalyse.

Tallene i figur 4.4 viser at 16 prosent svarer at saken eller forholdet løste seg, mens 11 prosent er usikker på om det faktisk var et kritikkverdig forhold. Det er også en andel på 4 prosent som svarer at de nylig avdekket det kritikkverdige forholdet, og planlegger å varsle. De alternativene som flest likevel har valgt å krysse av på, foruten resignasjon, er forhold som antyder frykt for konsekvensene.

4.6. Varsling og lojalitet

Det siste spørsmålet vi skal se på i dette kapittelet er opplevd lojalitet. Har lojalitet til virksomheten eller til kunder/brukere/pasienter noen betydning for valget om å varsle eller ikke? Som vi omtalte innledningsvis i denne rapporten, kan opplevde lojalitetsforpliktelser være rettet mot ulike grupper og de kan være frivillige og ufrivillige. Eksempelvis vil man kunne ha lojalitetsforpliktelser til sine kolleger og / eller til ledelsen og virksomheten (Arvidson & Axelsson 2014; Skivenes & Trygstad 2010). Tidligere kvalitative studier har vist at eksempelvis lojalitet til brukere kan være en viktig drivkraft for å varsle. Det kan blant annet dreie seg om arbeidstakere som opplever at det tilbudet eller tjenesten som tilbys ikke er god nok, eller at ressursene ikke strekker til. Vi har spurt arbeidstakerne om lojaliteten til ulike aktører eller grupper har innvirket på valget på om å varsle eller å la være.

Figur 4.5 Om lojalitet til noen av de følgende har påvirket valget om å varsle eller ikke. Svært / ganske viktig. Prosent.



Figur 4.5 viser at lojalitet til kolleger og til yrket/faget eller profesjonen er det som av flest vurderes som viktig da de varslet. Lojalitet til ledelsen og virksomheten

betraktes som noe mindre viktig, mens lojalitet til samfunnet vurderes som viktig av en drøy halvpart, mens nesten seks av ti svarer lojalitet til kunder/brukere/pasienter eller liknende. Det er noen sektorforskjeller i hvordan lojaliteten til de ulike gruppene eller aktørene vektet. I offentlig sektor vurderes lojaliteten til samfunnet, kunder/brukere/pasienter eller liknende samt yrket/faget eller profesjonen som viktigere enn i privat sektor. Størst er forskjellen til yrket/faget/profesjonen, der det skiller 20 prosentpoeng mellom gruppene (ikke vist i figuren).

Når det gjelder dem som ikke har varslet, er det igjen lojalitet til kolleger som vurderes som viktigst. Det som betraktes som minst viktig er lojalitet til samfunnet og virksomheten. Her er det mindre sektorforskjeller å spore, men arbeidstakere i privat sektor har i mindre grad vektlagt lojalitet til kunder/brukere/pasienter eller liknende som viktig i valget om ikke å varsle.

4.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at andelen som varsler er omtrent den samme over år. I 2022 har 54 prosent av dem som har erfart kritikkverdige forhold varslet om dette i løpet av de siste 12 månedene. Psykososiale arbeidsmiljøforhold er det som det varsles mest om. Analysene viser videre at det ikke har blitt mer effektivt eller mindre risikofylt å varsle i perioden 2016 til 2022. Om lag to av ti varslere svarer at de ble sanksjonert som følge av sin varsling, og fire av ti svarer at ingen ting skjedde og ytterligere 6 prosent svarer at forholdet ble forverret. Varsler om psykososiale arbeidsmiljøforhold øker sannsynligheten for represalier i kjølvannet av varsling, og er den ansvarlige sjefen er sjansene for å oppnå endring mindre mens sannsynligheten for å bli sanksjonert øker. Dette er i overenstemmelse med funn vi har rapportert tidligere (se f.eks. Trygstad 2010; Trygstad & Ødegård 2016; 2019).

Når en drøy halvpart varsler, er det også en stor andel som unnlater å varsle. Den viktigste begrunnelsen kan oppsummeres i frykt for konsekvenser. Arbeidstakere som blir sanksjonert som følge av sitt varsel, som ikke oppnår endringer, og ansatte som ikke tør å si fra fordi de frykter for konsekvensene, er dårlig nytt for arbeidsgiverne, for brukerne eller kundene, for kolleger og for samfunnet. En konsekvens kan bli at kritikkverdige forhold ikke blir tatt fatt i, eller ikke blir håndtert på en god nok måte.

5. Mottak og håndtering av varsler

KRITIKKVERDIGE FORHOLD OG VARSLING berører ofte en rekke ulike aktører. Det er den eller de som erfarer noe kritikkverdig, det er den eller de som er presumptivt ansvarlig, og det er de som mottar varslene. Men det kan også berøre hele organisasjonen. Blant våre informanter er det de som forteller at hele avdelinger har blitt sterkt berørt av en varslingsprosess.

Som nevnt innledningsvis i denne rapporten, kan de to sektorene som er særlig undersøkt – bank og finans og helse – være særlig sårbare dersom systemene eller menneskene svikter. Det vil derfor være av stor interesse for arbeidsgiver å avdekke feil, mangler, ulovlige eller uetiske forhold. Ansatte i forsikringsselskaper og banker kan eksempelvis være delaktige i svindel og tappe kunder for penger. Det kan skyldes en vanskelig livssituasjon eller at de har stor gjeld, og dermed lettere bli ofre for kriminelle.

Innenfor helse kan livet stå på spill om noe går galt. Det kan for eksempel skyldes manglende kompetanse, misforstått lojalitet til kolleger eller mangel på ressurser. Innenfor bank og finans er det dessuten flere multinasjonale firmaer, med tusenvis av ansatte, som tilhører ulike arbeidskulturer, lovverk og tradisjoner. Rutiner og retningslinjer utarbeides i tråd med nasjonalt lovverk.

Etter lovendringen i 2017 er det pålagt at varslingsrutinene inneholder framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsler. Som omtalt i kapittel 3 har arbeidsgiverne etter lovendringene i 2020 fått en aktivitetsplikt ved varsling (§ 2A-3, punkt 1 og 2 i arbeidsmiljøloven). Det heter at arbeidsgiver skal sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt. Og, videre, at arbeidsgiver skal påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

I dette kapitlet ser vi nærmere på mottak av varsler og håndteringen av disse. Vi skal også få vite hva våre informanter mener om dette temaet, i tillegg til hva de vurderer som de vanskelige sakene. Det er igjen grunn til å minne om at disse virksomhetene er store og velorganiserte, og i så måte ikke representative for arbeidslivet som helhet.

5.1 Hva gjør arbeidsgiver med et varsel?

Hvis jeg får mail der en er kritisk, da oppsøker jeg personen med en gang, for å sjekke ut hva saken gjelder og rydde opp. Ellers baller det på seg. Da unngår man den interne støyen. (leder, helse)

Jeg tror det største problemet i varslingssaker er hvis mottakerapparatet ikke er profesjonelt nok. Hvis man tar imot varsler på en amatørmessig måte, så sklir det fort over i synsing og antakelser. (leder, bank og finans)

En drøy halvpart av norske arbeidstakere som har opplevd eller erfart ett eller flere kritikkverdige forhold svarer at de har varslet i løpet av de siste 12 månedene. Denne andelen har holdt seg ganske stabil over år (se kap. 4).

Varslingsaktiviteten vil blant annet henge sammen med om det er praktisk mulig å varsle, og hvor stor eller liten risiko man tar ved å varsle (Ystgaard 2017:160). Samtidig har tidligere intervjuer med varslere fortalt oss at varsler også kan komme som resultat av den berømmelige dråpen som fikk begeret til å renne over (Skivenes & Trygstad 2005).

Ledere, tillitsvalgte og verneombud er, som vi har sett, viktige mottakere av varsler. I vårt utvalg svarer to av tre at de varslet nærmeste leder eller en annen leder først. Dernest svarer nesten fire av ti at de varslet tillitsvalgt eller verneombud. I dette kapitlet retter vi et særskilt blikk mot ledere med personalansvar. Hva gjør disse lederne når de mottar varsler?

Figur 5.1 Hvordan ledere har håndtert mottatte varsler. Flere svar mulig. Prosent. N=81.



Nesten fire av ti svarer at de håndterte varselet selv, mens om lag tre av ti svarer at de enten sendte varselet videre til annen leder eller til intern varslingskanal. Det er også noen, selv om andelen er små, som sender saken videre til tilsynsmyndighetene, mens 1 prosent har rapportert saken åpent i media. En andel på 17 prosent svarer at de har avventet, fordi de var usikre på om det var et kritikkverdig forhold. Det er også noen få som nylig har fått varselet, og vurderer hva de skal gjøre med saken. Ifølge Arbeidstilsynets veiledning er konfidensialitet og habilitet viktige prinsipper for håndteringen. Det betyr at identiteten til den som varsler, ikke skal være kjent

for flere enn nødvendig. Videre skal de som håndterer varselet, være upartiske og uten interesser i saken.¹⁸

Innenfor bank og finans er det ofte tidligere politifolk som er de første som undersøker en varslingssak. Deretter vurderes det om saken kan føre til en arbeidsrettslig eller strafferettslig reaksjon, eller andre tiltak. Saken sendes så videre i henhold til disse vurderingene, og er som regel innom HR-avdelingen. De som ikke har egne utredere, behandler saken enten i HR-avdelingen eller, hvis det er snakk om økonomisk kriminalitet, i compliance-avdelingen.¹⁹ Ved behov setter bedriftshelsetjenesten i gang en arbeidsmiljøundersøkelse.

Teorien fra Politihøgskolen går mye på prosess og metodikk, altså måten å innhente informasjon på. Vi er også trent i å ikke tilkjenne våre egne meninger om saken. Gjennomføring av samtaler og intervjuer i forbindelse med varslingssaker er overførbart fra hvordan politiet jobber. (leder, bank og finans)

Vi har behov for ulike kompetanser. Noen ting går til linja, som må jobbes med lokalt og noe håndteres av utvalget og det lages rapporter på alt som kommer inn. (leder, helse)

I de store virksomhetene innenfor bank og finans er det egne, digitale varslingsmottak hvor man kan varsle anonymt. Varsler får som regel tilbakemelding om at varslet er mottatt. Det er også mulig å kommunisere med varsleren i systemet uten at identiteten blir kjent. Da går det an å stille oppfølgingsspørsmål og samle mer dokumentasjon selv om varsleren forblir anonym. Det påpekes at det også finnes alternative måter å varsle på, som for eksempel via tillitsvalgte eller verneombud.

Innenfor helse er det ledere, inkludert representanter fra HR-avdelingene, i samarbeid med tillitsvalgte og vernetjenesten, ofte i form av et varslingsutvalg, som mottar sakene og foretar innledende undersøkelser. Om det viser seg å være et kritikkverdig forhold, oversendes saken til aktuell linjeledelse for videre saksbehandling. Det kan imidlertid være noe variasjon i hvordan mottak og håndtering fungerer, basert på hva det varsles om, hvem det varsles om, og om det er behov for juridisk ekspertise i innledningsfasen. Uansett får varsleren tilbakemelding om at varslet er mottatt.

Det sette i liten grad tidsfrister for saksbehandlingen. Våre informanter understreker at hastverk kan gå på bekostning av en ordentlig undersøkelse. Sakene varierer også i omfang og kompleksitet, så det er vanskelig å si noe bestemt om hvor lang tid det vil ta.

Dette er prioriterte saker, men vi har ikke noen tidsfrister. Men, jeg vil tippe at uansett hvor kort tid vi bruker på saksbehandlingen, så vil den oppleves som lang for både den som varsler og den det varsles om. (leder, bank og finans)

¹⁸ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varsling/>

¹⁹ Det finnes ikke noe godt norsk ord for compliance, men det defineres ofte som etterlevelse av eller i samsvar med lover og regler.

Deler bekymringen

Varslingsmottaket fungerer som en døråpner også for saker som det ikke blir noe av. Altså at det likevel er forhold som bør adresseres selv om det ikke blir en varslingssak av det. (leder, bank og finans)

Kan være mange agendaer. De kommer stadig vekk. Manglende bemanning, tid og kompetanse. Men jeg er ekstremt opptatt av å håndtere dette. Opptatt av at lederlinja tar det på alvor. (leder, helse)

Uttalelsene over illustrerer holdningen blant ledere som ble intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen: bekymringer skal tas på alvor.

I tillegg ble det i spørreundersøkelsen spurt om ledere med personalansvar delte varslersens bekymring. En drøy halvpart svarer «ja, helt og holdent» mens fire av ti svarer «ja, delvis». Øvrige svarer nei (6 prosent) og ikke sikker (3 prosent). Det er dermed over 90 prosent av dem som deltok i spørreundersøkelsen med erfaring med varslersaker, som deler varslersens bekymring helt eller delvis. I 2018–2019 var det åtte av ti varslingsmottakere (inkludert tillitsvalgte og verneombud) som delte varslersens bekymring (Trygstad & Ødegård 2019). Disse resultatene tyder på at varslingsinstituttet i liten grad blir misbrukt, noe som vi også var inne på i kapittel 3. Med andre ord er det grunn til å tro at det i stor grad er reelle kritikkverdige forhold som kommer på ledernes bord. Samtidig brukes det, som vist i neste avsnitt, også store ressurser på saker som viser seg å ikke være kritikkverdige.

Aktivitetsplikten og gjengjeldelse som følge av varsling

Det er viktig at nærmeste leder sjekker hvordan det går med varsleren i en periode i etterkant. De har kanskje gått og gruet seg lenge til å varsle, og kan få en reaksjon. Kanskje spesielt hvis saken ikke har fått det utfallet de håpet på. (leder, bank og finans)

Ressursgruppa har ukentlige møter, da blir vi informert om hvilke saker som har kommet inn og hva vi skal gjøre med dem. At vi må snakke med den som varsler og den det er varslet om. (leder, helse)

Følger arbeidsgiverne opp sin aktivitetsplikt? Denne omfatter både krav til at saken blir undersøkt og at man, hvis nødvendig, skal forebygge sanksjoner/gjengjeldelse.

Varslingssaker kan være svært ressurskrevende, og spesielt i saker der ord står mot ord. Som en HR-sjef sa det, «det stjeler tid og energi som kunne ha vært brukt på bedre vis». Noen av våre informanter sier at det kan være en utfordring at arbeidstakerne ikke har satt seg godt nok inn i hva som er et kritikkverdig forhold. En annen utfordring det fortelles om er at det finnes dårligere ledere som ikke klarer å oppføre seg ordentlig, men som ikke nødvendigvis har gått over streken. Da blir det vanskelig å få klarlagt om det har foregått noe kritikkverdig. En annen informant forteller at man av og til har brukt faktaundersøkelser, men at disse er omfattende og tidkrevende, og at de dessuten kan være med på å øke konfliktnivået.

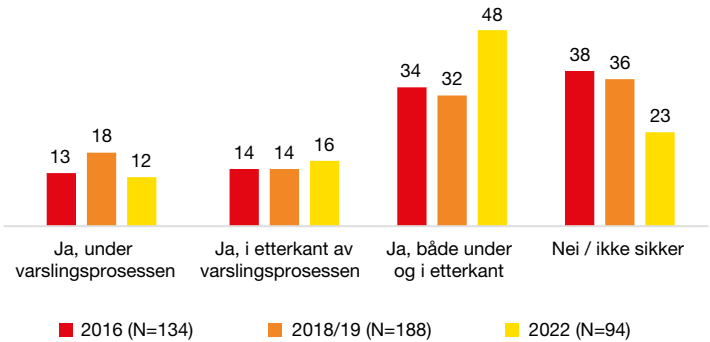
Tillitsvalgte og verneombud kobles ofte på underveis i saksbehandlingen for å kunne belyse og vurdere saken fra sin side. Dette er til hjelp i videre undersøkelser, og lederne som er intervjuet anbefaler andre virksomheter å bruke dette apparatet i varslingssaker.

Det er liten tvil om at varslingsprosesser oppleves som vanskelige, og at det fra arbeidsgiverhold er oppmerksomhet på at den som varsler kan bli utsatt for gjengjeldelse.

Jeg tror at den som har varslet i en lang periode i ettertid vil lese alt som skjer i et spesielt lys, og at noe kan oppleves som gjengjeldelse som slett ikke er det. (leder, bank og finans)

Gjengjeldelse som følge av varsling er forbudt. Vi har i flere undersøkelser, i 2016 og i 2018–2019, spurt om ledere undersøkte om varsleren ble utsatt for sanksjoner under eller i etterkant av varselet. I figur 5.2 vises svarfordelingen i 2022, samtidig som vi også ser utviklingen over tid.

Figur 5.2 Om ledere undersøkte om varsleren ble utsatt for sanksjoner. 2016 til 2022. Prosent.



Andelen som svarer at de undersøkte om varsleren ble utsatt for sanksjoner, både under og i etterkant av varslingen, har økt fra 2018–2019 til 2022. Som en konsekvens er andelen som svarer at de ikke gjorde noe eller er usikre på om de har gjort noe, blitt redusert i samme periode. Vi vet ikke om dette skyldes aktivitetsplikten fra 2020, men det kan være noe av forklaringen. Flere av våre informanter forteller at de har endret sine varslingsrutiner i tråd med lovendringen. Samtidig tydet gjennomgåelsen av et utvalg varslingsrutiner (se kap. 3) at det er ganske mange som ikke har endret disse etter lovendringene. Figur 5.2 forteller oss også at det i 2022 er en ganske stor andel på 23 prosent av lederne som svarer at de ikke har undersøkt, eller ikke vet om de har undersøkt, om varsleren utsettes for sanksjoner.

Vi har en egen liste med folk som har varslet/sagt fra om ting, altså de vi kjenner identiteten til. Så blir denne listen sjekket mot bonusutbetalinger, hvem som er rammet av nedbemanning mv., for å

sjekke at det ikke er en sammenheng mellom for eksempel en som har varslet og som ikke har fått bonus. (leder, bank og finans)

Blant våre informanter er det varierende tilbakemeldinger på spørsmålet om oppfølging, fra stor grad av systematikk, som sitatet overfor, til totalt fravær av undersøkelser. Og selvfølgelig, noen midt imellom, som at «vi følger med, men det er ikke noe systematisk». Det er også noen som har erfart at varsleren blir sosialt sanksjonert av kolleger, som at man «slutter å heie på vedkommende».

Den som har varslet har, ifølge arbeidsmiljøloven, krav på å bli sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Men dette kravet gjelder generelt for alle ansatte i en virksomhet, og våre informanter er opptatt av å sikre begge parter i denne prosessen, noe som er tema i neste avsnitt.

5.2. Hva med den eller de det varsles om?

Du skal trå så varsomt og ta vare på begge parter. Det er ikke mange som kommer godt ut av en varslingsprosess. Arbeidsgiver har kommet til kort – det er vond følelse. (leder, helse)

Som mottaker av varsler skal man ikke bare ivareta varsleren. Man skal også sørge for at den antatt ansvarlige for det kritikkverdige forholdet behandles på en rettferdig måte. Vi har spurt ledere som har mottatt varsler om hvordan de har forholdt seg til den eller de det varsles om. Det er grunn til å understreke at antallet personalledere som har mottatt varsler er begrenset, så tallene under må tolkes med en viss varsomhet.

Figur 5.3 Konsekvenser for den eller de det ble varslet på. Prosent. N=94.



Den mest vanlige reaksjonen mot den utpekte ansvarlige er advarsel eller tjenestepåtale, mens 14 prosent svarer at vedkommende ble omplassert. Like mange svarer at ingenting skjedde, fordi varselet skyldtes en misforståelse. I den andre enden av skalaen ser vi at 2 prosent svarer at den ansvarlige ble suspendert, mens 6 prosent svarer at hen ble sagt opp. Foruten de alternativene som står her, er det også en andel på 12 prosent som svarer «annet». Her er det selvsagt ulike former for reaksjoner som er notert, som eksempelvis at den ansvarlige selv valgte å si opp sin stilling, at vedkommende ble «snakket til», og at det ble gitt opplæring slik at liknende situasjoner ikke skal oppstå i framtiden.

Mønsteret i figur 5.3 likner på det som vi fant i undersøkelsen fra 2018–2019, selv om svaralternativene ikke var nøyaktig de samme (se Trygstad & Ødegård 2019). På dette området virker det altså som det er stor stabilitet.

Kontradiksjon er en selvfølge. Men jeg tror ikke at alle er forberedt på å få motargumenter og at hele prosessen kan være ganske tøft å stå i. Det blir også mange følelser involvert. Folk vet ikke alltid hva de begir seg ut på. (leder, bank og finans)

Våre informanter er svært opptatt av kontradiksjon – altså at begge parter i saken skal få komme med sin versjon. I de fleste tilfellene er det laget systemer for den det varsles om, og at disse ofte får tilbud om både advokat- og psykologbistand. Tillitsvalgte og verneombudene er også som regel opptatt av å ivareta begge parter.

Det som praktiseres noe forskjellig, er på hvilket tidspunkt den eller de det varsles om får beskjed om varselet. I noen av virksomhetene undersøkes det først om varselet innebærer et kritikkverdig forhold. Hvis undersøkelsene konkluderer med at det ikke har foregått noe kritikkverdig, får ikke den eller de det varsles om melding om varselet. I andre virksomheter underrettes det uansett, da kontradiksjon ofte er en nødvendig forutsetning for å få undersøkt saken på en ordentlig måte.

5.3 De vanskelige sakene

I kapittel 4 så vi at en stor del av sakene det varsles om er det vi omtaler som psykososiale arbeidsmiljøforhold (42 prosent). Dette vil gjerne være vanskelige saker å håndtere, fordi det ofte mangler «objektive» fakta å forholde seg til, og påstand kan stå mot påstand. Vi har tidligere avdekket at disse sakene også tar lang tid å løse og sett fra kollegers side, er håndteringen av disse sakene ofte dårlig (Trygstad 2018).

Psykososiale arbeidsmiljøforhold er ofte preget av gråsoneproblematikk. Hvor går grensen mellom hva som er bruk av styringsretten og hva som oppfattes som et maktovergrep eller trakassering sett fra arbeidstakernes ståsted?

Du kan si at vi har stålkontroll på økokrim-saker, men det kan bli ganske dårlige prosesser når det gjelder personalkonflikter. (leder, bank og finans)

#MeToo-sakene har vært gufne og krevende. Mobbesaker også. Så mange tapende parter der. Det overlates veldig til den personlige opplevelsen, subjektiv vurdering. Når de sakene kommer, blir de store. Blir egentlig store saker som påvirker et helt arbeidsmiljø. Sakene tar lang tid, det blir mye usikkerhet. (leder, helse)

Det er, som uttalelsene ovenfor illustrerer, mange av våre informanter som mener at personrelaterte saker er de vanskeligste, og at varslingsinstituttet ofte ikke er hensiktsmessig for å behandle slike saker (se også kap. 3). Seksuelle forhold mellom kolleger, der «klassikeren» mannlig lege og kvinnelig sykepleier nevnes, oppleves som vanskelige. Saker som involverer rus og psykiske problemer er problematiske, både for den som varsler og den som tar imot og har ansvar for håndtering. Ifølge en av våre informanter kvier kolleger seg for å varsle når det dreier seg om rus og psykiatri.

Det går også an å jobbe forebyggende. I en av virksomhetene har de en egen ansatt i HR-avdelingen som jobber med etikk. Etiske dilemmaer er dessuten et fast punkt i medarbeidersamtalene. Målet er at det skal bli lettere for de ansatte å snakke om vanskelige temaer, og dermed hindre at saker vokser seg store og vanskelige. En annen informant forstår ikke at ledere ikke jobber mer forebyggende for å hindre konflikter.

Utsatt for ledelse

Som nevnt i kapittel 3, er våre informanter ikke av den oppfatning at det er mange som misbruker varslingsinstituttet, men det forekommer.

Så opplever ansatte at de ikke får gehør for hvordan de mener at ting skal løses. Er det da varsling, eller er det at de ikke får viljen sin? Ofte er det slik at de ansatte er utsatt for ledelse. (leder, helse)

Som omtalt innledningsvis kan arbeidsgivers styringsrett defineres som arbeidsgivers rett «... til å organisere, lede og fordele arbeidet, og til å ansette og si opp arbeidstakere ...». Retten til å kontrollere arbeidet ligger implisitt i dette (Andersen 1967, gjengitt i Evju 2003).

Som vist i figur 5.4 i neste avsnitt, kan varslingsaker i mange tilfeller være med på å utfordre styringsretten. Ifølge en av våre informanter innebærer styringsretten blant annet en plikt til å følge opp arbeidstakere som ikke gjør jobben sin. Dette kan skape konflikter og føre til at det kommer varsler på den aktuelle lederen. En annen sa det på denne måten:

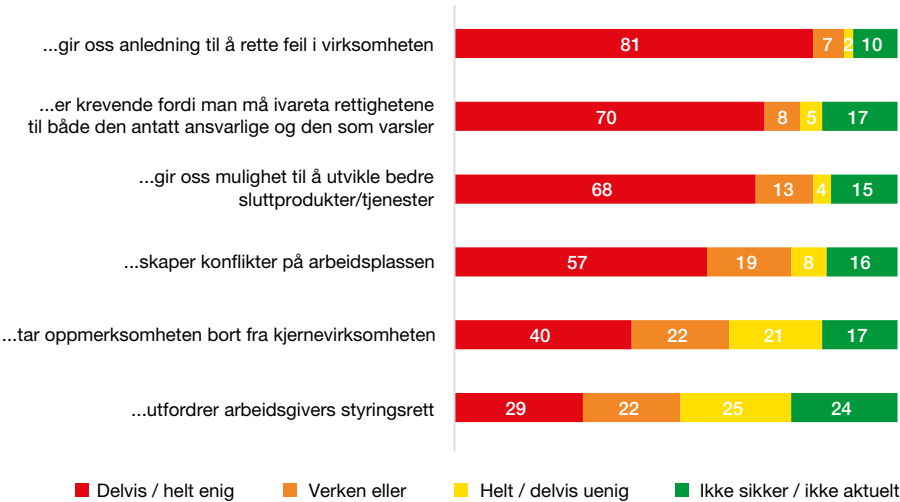
Det er vanskelig når arbeidstaker ikke ønsker å bli ledet, styrt og organisert, og at man tolker alt i verste mening. Vil ikke forholde seg til regler og begrensninger, eller er uenig, og så flagger man det som noe annet. (leder, bank og finans)

5.4. Holdninger til varsling

Holdninger til varsling vil påvirke både hvor velkomne varsler er blant kolleger og ledelse og håndteringen av varsler. Det er ulike grunner til at varsling i utgangspunktet er viktig. Vi har tidligere i denne rapporten henvist til tre: demokratiargumentet, velferdsargumentet og effektivitetsargumentet (se kap. 1). Arbeidstakere som stiller kritiske spørsmål og ved behov varsler er med andre ord viktige for samfunnet, brukere, tjenestene, produktene og arbeidsfellesskapet.

Vi har bedt arbeidstakerne om å vurdere ulike påstander om varsling. Påstandene vurderes ikke nevneverdig forskjellig på tvers av sektorer, så vi presenterer her hele utvalget under ett.

Figur 5.4 Basert på din kjennskap og/eller erfaring med varslersaker. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Varslingssaker Prosent. N=2913.



Det er en stor andel som er enige i at varsling gjør at man kan få rettet opp feil i virksomheten. Det er også mange som mener at det gir en mulighet til å utvikle bedre sluttprodukter eller tjenester. Samtidig er sju av ti enige i at varsling er krevende, fordi man må ivareta rettighetene til begge parter – både den som varsler, og den som er ansvarlig for det kritikkverdige, og nesten seks av ti svarer at det skaper konflikter på arbeidsplassen.

Utvalget er noe mer delt i vurderingene av de to siste påstandene. Fire av ti er enige i at varsling tar oppmerksomheten bort fra kjernevirksomheten, mens to av ti er uenige. Mens de øvrige svarer verken eller og vet ikke/ikke aktuelt. Når det gjelder om varsling utfordrer styringsretten, er nesten tre av ti enige, mens andelen uenige er 25 prosent.

Ser vi på gruppen av ledere med personalansvar som har mottatt varsler de siste 12 månedene, endres bildet noe (ikke vist). Andelen som svarer at varsler

skaper konflikter, øker til 68 prosent, mens nesten seks av ti svarer at det tar oppmerksomheten bort fra kjernevirksomheten. Vi ser også at en større andel av disse er enige i påstanden om at varsling utfordrer styringsretten, 38 prosent. Ellers er det kun mindre forskjeller.

5.5. Oppsummering

Mottak og håndtering av første gangs varsel er av avgjørende betydning for hvordan sakene løses, både for den som varsler, og for den som det er varslet på. Gode rutiner og systemer som sikrer en mest mulig objektiv og grundig behandling, er derfor viktig. De menneskelige aspektene må heller ikke glemmes. Varslingsprosesser er som regel krevende for alle parter som er involvert. Nesten seks av ti mener eksempelvis at varsling skaper konflikter på arbeidsplassen, og at det tar oppmerksomheten bort fra kjernevirksomheten. Amatørmessig behandling kan eskalere konflikten, ifølge våre informanter.

Det er lite som tyder på at mange varslinger er ubegrunnet. Undersøkelsen viser at det store flertallet av ledere deler varslers bekymring for forholdet som det varsles om. Samtidig nevnes det saker som kunne ha vært løst på et lavere nivå, altså uten å sette i gang en ressurskrevende varslingsprosess. Saker som har sitt utspring i personalkonflikter og trakassering, trekkes fram som ekstra krevende å behandle. I noen tilfeller utfordrer også varslingssaker arbeidsgivers legitime styringsrett. Det kan for eksempel dreie seg om at man ikke tolererer avgjørelser som er tatt, eller at ledelse oppfattes som trakassering.

Den mest vanlige reaksjonen mot den utpekte ansvarlige for et kritikkverdig forhold er advarsel eller tjenestepåtale. Dette er i tråd med hva vi har sett i tidligere undersøkelser. I loven heter det at varsleren skal sikres et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Den eller de det varsles om, er imidlertid også i en vanskelig situasjon. Våre informanter er derfor svært opptatt av kontradiksjon og ivaretagelse av dem det varsles om.

En annen nyvinning i lovverket er arbeidsgivers aktivitetsplikt, som omfatter at saken må undersøkes og, om nødvendig, at det settes i gang tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Ett viktig spørsmål i denne sammenhengen er om arbeidsgiver undersøker hvordan det går med varsleren, både under og etter at vedkommende har varslet. Andelen ledere som undersøker om varsleren har blitt utsatt for sanksjoner, har økt i løpet de siste årene. Dette kan ha sammenheng med aktivitetsplikten.

Arbeidstakere som stiller kritiske spørsmål og ved behov varsler, er viktige for samfunnet, brukerne, tjenestene, produktene og arbeidsfellesskapet. Dette er det stor enighet om. I spørreundersøkelsen er det åtte av ti som svarer at varsling gjør det mulig å rette feil i virksomheten, og nesten sju av ti mener at varsling bidrar til å utvikle bedre produkter og tjenester. Slike holdninger til varsling påvirker både hvor velkomne varsler er blant kolleger og ledelse, og håndteringen av varsler.

6. Avslutning

HVOR STOR AKSEPT ER DET FOR AT arbeidstakere ytrer seg eller varsler om kritikkverdige forhold? Når blir en ytring problematisk og illojal, sett fra et arbeidsgiverperspektiv? Vi har i denne rapporten vært opptatt av forholdet mellom ytringsfrihet og arbeidsgivers styringsrett i vid forstand.

Ytringsfrihet og varsling er tidvis kontroversielt, fordi det kan utfordre interesser og makt innenfor en arbeidsorganisasjon. Vi har sett at nesten fire av ti ledere med personalansvar er enige i at varsling utfordrer arbeidsgivers styringsrett. For å få mer kunnskap om hvordan ledere vurderer ulike sider av ytringsfriheten, inklusiv retten til å varsle, har vi intervjuet toppledere i to samfunnskritiske institusjoner, helse og bank og finans. Hvordan er det eksempelvis å plutselig lese i avisa om at det er problemer i den virksomheten du leder? Noen synes det er greit nok, andre skulle gjerne ønsket at dette var tatt internt først. I dette siste kapittelet diskuterer vi de mest sentrale funnene.

6.1 Ytringsbetingelser og ytringsrom

«Både tillitsvalgte og enkeltansatte som bringer kritikkverdige forhold til torgs, risikerer å bli utsatt for represalier. Ansatte våger sjelden å delta i den offentlige debatten. De våger knapt å ta opp kritikkverdige forhold internt, og de våger så vidt å varsle.» (*Sykepleien* 24.07.2020)²⁰

Sitatet er hentet fra bladet *Sykepleien* og refererer til ytringsbetingelsene ved ett av helseforetakene i Norge. Oppslagene om magre kår for arbeidstakeres ytringsfrihet og faren ved å varsle er mange, og de har vært økende over tid. I denne rapporten har vi gått nærmere inn på dette. Hvor stort eller lite er for eksempel ytringsrommet, og hvordan er dette sett i forhold til hvor stort eller lite arbeidstakere mener det bør være? Og, når det gjelder bør, vurderer ledere med personalansvar dette annerledes enn andre ansatte? Hvor går grensen, og når kan arbeidsgiver begrense ytringsfriheten legitimt?

Retten til å ytre seg er vernet i Grunnlovens § 100, og denne retten er vid. Det er begrensninger som skal begrunnes, og ikke motsatt. Som vi har sett, er det både formelle og uformelle begrensninger i ytringsfriheten. Noen av de formelle begrensningene er utformet av virksomhetene selv, og tidvis er disse i strid med Grunnlovens § 100. Den europeiske menneskerettsdomstolen har imidlertid fastslått at «selv om arbeidstaker ikke har en absolutt lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver, kan likevel ytringer som er legitime i andre relasjoner, anses som uakseptable i et arbeidsforhold» (Wessel-Aas et al. 2021:7).

²⁰ https://sykepleien.no/meninger/innspill/2020/07/frykt-omdommet-knebler-ytringsfriheten-vedhelseforetakene?fbclid=IwAR25e_z9Rth0aekYzXftyHQKeMGxIZdG_BeUt99xYw4uiVzFtk6AoXGd7bo

Vi har trukket fram det som regnes som legitime begrensninger i arbeidstakers ytringsfrihet (se kap. 2). Virksomhetens rett til å bestemme hvem som skal uttale seg på virksomhetens vegne er et eksempel på en slik legitim rett. Videre vil vurderinger av om en ytring er lojal eller illojal være relatert til hvordan ytringen er fremmet og innholdet i den. I forarbeidene til § 100 framgår det at det skal mye til for at ytringer som har en nøktern, saklig og balansert form kommer i strid med lojalitetskravet (St.meld. nr. 26, (2003-2004). Arbeidstakernes posisjon vil ha betydning. Jo nærmere man sitter toppledelsen, jo større er kravene til lojalitet (St. meld. nr. 26, 2003-2004, s. 104). I tillegg vil arbeidsgivere kunne begrense ytringer som kan påvirke det psykososiale arbeidsmiljøet på en negativ måte.

Som en hovedregel vil ytringsfriheten stå sterkere når man uttaler seg i saker med stor samfunnsmessig betydning. Allmennhetens interesse vil også ha betydning i vurderingen av et varsel. I tillegg vil det være uformelle normer som kan bidra til å gjøre ytringsrommet mindre. I kapittel 2 så vi at en drøy halvpart svarer at lojalitet til virksomheten veier tyngre enn behovet for å ytre seg offentlig om forhold på arbeidsplassen.

Hva mener arbeidsgiverne?

Våre informanter forteller at det er ganske sjelden at arbeidstakere uten verv ytrer seg i offentligheten. Det er mer vanlig at tillitsvalgte gjør det, for eksempel i forbindelse med lønnsoppgjør. Lederes vurderinger av ytringene beror på sakens innhold. Det synes å være aksept for faglige ytringer, mens ytringer som går på prioriteringer og sikkerhet, vurderes gjerne annerledes.

Fra helsesektorens ståsted legges det vekt på at spørsmål som går på sikkerhet og kvalitet, bør diskuteres internt før budskapet bringes ut i offentligheten. En forklaring på dette er at virkelighetsbeskrivelsen ikke alltid er dekkende, og at denne type ytringer kan skape stor usikkerhet i befolkningen. En annen begrunnelse for å starte med interne diskusjoner er muligheten til å finne ut om det er en reell risiko, og hvis ja, kunne rette på dette. Når det dreier seg om prioriteringer av mer politisk art, finner vi også ledere som etterlyser flere ytringer fra arbeidstakerne, nettopp for å rette oppmerksomheten mot ressursmangel.

Spørsmål knyttet til ytringsfrihet og særlig de interne ytringsbetingelsene inngår gjerne som diskusjonspunkter i ledermøter, men også i partssammensatte fora. Flere er svært opptatt av viktigheten av at det skal oppfattes som trygt å si sin mening, og at særlig unge arbeidstakere oppfatter det slik. Unge arbeidstakere kan være i utsatte posisjoner på arbeidsmarkedet, for eksempel at de er midlertidig ansatt. Eller at de er nye i jobben og ikke tror at de har kunnskap eller erfaring nok til å delta i diskusjonene.

Gode interne ytringsbetingelser betraktes som viktig for å rette opp i feil og forhindre uhell og farlige situasjoner. Det vurderes også som nødvendig for å dyrke fram de gode ideene og de nye løsningene. Flere påpeker imidlertid at de leder

store organisasjoner, og selv om dette diskuteres jevnlig i møter der topplederne selv deltar, har man ingen garanti for at det følges opp nedover i organisasjonene. Vår vurdering er likevel at våre informanter vurderer ulike sider av ytringsbetingelsene og ytringsrommet som viktige i sin ledelse. Som vi har omtalt andre steder i denne rapporten, er våre informanter neppe representative for ledere i norsk arbeidsliv.

Vi har tidligere observert at arbeidstakere i offentlig sektor vurderer ulike sider av sine ytringsbetingelser som dårligere enn andre. Vi ser de samme tendensene i vår undersøkelse. Analyser av kvantitative data viser at offentlig ansatte i større grad svarer «Topplederen begrenser mulighetene mine til å uttale meg offentlig, av hensyn til virksomhetens omdømme», og at «Arbeidsavtalen min begrenser mine muligheter til å snakke/skrive offentlig om min arbeidsplass.» Hva som kan forklare for skjellene, mangler vi gode svar på. I intervjuer med ledere innen helse har ulike forventninger blitt brukt som forklaring. En annen forklaring kan være at offentlig ansatte har mer erfaring med offentlige ytringer og dermed har opplevd grensene i større grad enn andre arbeidstakere.

I vårt kvantitative materiale kan vi identifisere en iver etter å regulere arbeidstakernes ytringer. Disse reguleringene kommer som regel i form av rutiner. Det er en ganske stor andel arbeidstakere som svarer at de har rutiner for bruk av sosiale medier, for hva man kan si offentlig, og for hvem som kan uttale seg til journalister. Som vi omtalte over, kan denne type begrensninger i form av rutiner selvsagt være helt legitime. Vi finner imidlertid en statistisk sammenheng mellom denne type rutiner og arbeidstakeres vurderinger av det faktiske ytringsrommet. De som har slike rutiner, vurderer ytringsrommet som smalere enn de som ikke har det. Det er også sektorforskjeller når det gjelder hvor stort ytringsrom arbeidstakere bør ha, og faktisk har. Arbeidstakere og ledere med personalansvar i offentlig sektor mener jevnt over at ytringsrommet bør være større enn i privat sektor. Samtidig er man også i det offentlige restriktive når det gjelder hvor stort man mener at ytringsrommet bør være når det gjelder økonomiske prioriteringer og organisatoriske endringer. Dette er eksempler på områder der offentlige ytringer kan tenkes å ha samfunnsmessig interesse, fordi det offentlige forvalter våre felles ressurser, og fordi måten virksomhetene er organisert på, har betydning for borgere og brukere. Gjentatte diskusjoner knyttet til organiseringen av Poli- og lensmannsetaten og organisering og lokalisering av helseforetakene er eksempler på dette.

Vi finner at avviket mellom bør og har når det gjelder ytringsrommets størrelse, vurderes som størst blant arbeidstakere i offentlig sektor. Saker behandlet av Sivilombudet viser at arbeidsgivere i offentlig sektor i flere tilfeller har begrenset ansattes ytringsfrihet i strid med Grunnlovens § 100.

Uavhengig av sektor finner vi også at ledere med personalansvar jevnt over er mer restriktive når det gjelder offentlige ytringer, enn øvrige arbeidstakere. Rundt to av ti svarer at rommet for faglige spørsmål i tilknytning til jobben bør være

smalt. Dette kan indikere at kunnskapen om ytringsfrihetens rammer, slik denne er regulert i § 100, er for dårlig. I så fall vil informasjon og diskusjon om rammene kunne endre dette. Men det kan også skyldes at ledere er uenige i hvor stort ytringsrom norske arbeidstakere egentlig har. Hvis så er tilfelle, er situasjonen mer krevende. Forklaringen er trolig en kombinasjon. I virksomheter der det er tillitsvalgte og verneombud, vil disse kunne utgjøre en forskjell. De vil, i den grad de har kunnskap om temaet, kunne påpeke arbeidstakeres rettigheter. Samtidig vil de kunne fungere som et sikkerhetsnett når arbeidsgiverne trår feil og legger illegitime begrensninger på ytringsfriheten.

6.2. Et varsel er også en ytring

Som omtalt er grensen mellom hva som er å regne som varsling, og hva som er andre ytringer med kritisk innhold, uklar, og «Grunnloven skiller ikke mellom disse ulike formene for ytringer.» (Sivilombudsmannen, sak 2012/1031). Her vil også avsender og mottaker kunne vurdere meldingen forskjellig. Selv om egne varslingskanaler har blitt mer og mer vanlig, er nærmeste leder eller en annen leder den som arbeidstakerne varsler til først (se kap. 4). Varslingsbestemmelsene har ingen formelle krav til hvordan et varsel skal være utformet. Det betyr at et varsel kan fremmes muntlig eller skriftlig. Tidligere forskning har vist at ledere ikke alltid oppfatter at et budskap er et varsel. Dette har i enkelte situasjoner medført at lederen har unnlatt å gå videre med saken (se f.eks. Trygstad & Ødegård 2015).

Norsk og internasjonal forskning viser at det er ytterst sjelden at arbeidstakere varsler om kritikkverdige forhold til media ved første gangs varsel, og vi har tidligere beskrevet at arbeidstakere varsler «lojalt». Sitatet fra *Sykepleien* peker på at ansatte sjelden våger å delta i den offentlige debatten eller å varsle internt. Vi kan selvsagt ikke uttale oss om hvordan betingelsene for ytringer og varsling er ved dette spesielle helseforetaket, men vi kan si noe om hvordan ytringsbetingelsene oppleves, og ikke minst om det å varsle har blitt mindre vanlig grunnet redsel, og om andelen som varsler, i større grad blir møtt med represalier.

«Ved å oppstille en plikt for arbeidsgiver til å skaffe seg nødvendig kunnskap og til å sette arbeidstakernes ytringsfrihet på dagsorden ville en bidra til å sikre at retten til å varsle og vernet mot gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven ble reelt.» (Mostad Ystgaard 2017:159)

I 2017 og i 2020 ble kravet om å tilrettelegge for varsling ytterligere presisert, blant annet i form av hvordan varslingsrutiner skal utformes (2017), og ved at arbeidsgivere fikk en aktivitetsplikt ved varsling (2020). Som vi har sett, er kjennskapet til varslingsbestemmelsene noe lavere i 2022 enn i 2018–2019. En plausibel forklaring er endringene fra 2020. At en del arbeidstakere ikke har kjennskap til disse, er ikke overraskende. Det stiller seg annerledes når det gjelder

ledere med personalansvar. I privat sektor svarer 24 prosent av lederne med personalansvar at de ikke kjenner til reglene. Den tilsvarende andelen i offentlig sektor er nesten like stor, 22 prosent. Det er grunn til å tro at mangel på kjennskap også vil kunne påvirke håndteringen av både det kritikkverdige forholdet, den som varsler, og den det varsles om. Vi kan observere en indikasjon på dette i vårt kvantitative materiale. Ledere med personalansvar som svarer at de har kjennskap til lovbestemmelsene, vil i langt større grad enn de uten kjennskap svare at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen.

Når det gjelder omfanget av varslingsrutiner, har dette økt fra 2010 til 2022. Etter å ha analysert et utvalg varslingsrutiner kan det virke som om kravet til ansattes lojalitet er mindre framtreddende i varslingsrutiner fra kommunal sektor enn de var da vi gjorde en tilsvarende analyse i 2017 (Trygstad et al. 2017). Innholdet i rutinene er imidlertid av varierende kvalitet. Det tyder på at det fortsatt er en jobb å gjøre når det gjelder kunnskap om varslerbestemmelsene og bevissthet om hvordan disse skal omsettes i praksis ute på arbeidsplassene.

Varslingsprosessen over tid

Vi har sett at andelen som varsler om kritikkverdige forhold, er ganske stabil over tid. En drøy halvpart av dem som svarer at de har avdekket, vært vitne til eller observert et kritikkverdig forhold (erfart), svarer at de har varslet om det. Derimot har andelen som svarer at de har erfart kritikkverdige forhold, variert. Det var særlig en nedgang fra 2010 til 2016. Det kan være flere grunner til det. Den mest åpenbare er at omfanget av kritikkverdige forhold faktisk har blitt redusert. En annen grunn kan være at diskusjonene rundt hva som er et kritikkverdig forhold, har ført til at terskelen for å karakterisere noe som kritikkverdig har blitt høyere. Det kan innebære at sakene det varsles om i dag, er av mer alvorlig karakter.

Hvis antakelsen om at sakene er mer alvorlige, er riktig, kan det forklare andre viktige funn. Det første er at andelen som får negative reaksjoner på sitt varsel, er høyere i 2022 enn i 2010. Det andre er at det vi omtaler som varslingseffektivitet, har gått ned. Det er færre i 2022 som svarer at det hjelper å varsle. Det tredje er at våre analyser viser en sammenheng mellom hvem som er ansvarlige, og hvilke sanksjoner/represalier som gis. Dersom sjefen er den som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet, er det mer risikofyllt å varsle. Oppmerksomhet om alvorlige saker kan bidra til å svekke ledelsens og virksomhetens omdømme, noe som kan tenkes å påvirke reaksjoner og effektivitet. Vi har sett at reaksjoner mot varsleren også har sammenheng med saken det varsles om.

Når det gjelder sakstype, øker sannsynligheten for å bli møtt med sanksjoner når man varsler om psykososiale arbeidsmiljøforhold. Denne type varsler utgjør drøye 40 prosent av varslene i 2022. Det dreier seg blant annet om trakassering av ulik karakter og «destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet». Denne type saker vil fortone seg som mer eller mindre alvorlige, alt etter hvem som vurderer dem. De vil også gjerne være vanskeligere å faktabelegge

sammenliknet med eksempelvis økonomiske misligheter eller systemsvikt. Samtidig vil denne type varsler ramme virksomheten og dens ledelse, fordi det er et arbeidsgiveransvar å legge til rette for et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» (jf. aml § 4-1). Varsleren kan bli motarbeidet fordi hun eller han utfordrer ledere med makt. Atter en forklaring bør løftes fram. Det kan være at klimaet og betingelsene for å komme med kritikk i norsk arbeidsliv er dårligere i 2022 enn i 2010.

Et positivt funn i undersøkelsen er likevel at andelen som svarer at de ville varslet igjen, er større i 2022 enn hva vi fant i 2018–2019 og 2016. Samtidig finner vi en sterk sammenheng mellom reaksjoner og effektivitet og viljen til å varsle igjen. De som har fått negative reaksjoner, svarer i mindre grad at de ville varslet igjen (64 versus 84 prosent). Våre analyser viser også at de som har erfart høy varslingseffektivitet – altså at det hjalp å varsle – i større grad svarer at de ville varslet igjen, sammenliknet med dem som svarer at forholdet ikke ble endret (91 versus 74 prosent).

6.3 Grunn til bekymring?

Både den faktiske og den opplevde situasjonen av ytringsbetingelser og varsling kan ha det som omtales som en nedkjølende effekt. Folks vilje til å uttrykke sine meninger om kontroversielle offentlige spørsmål og hvordan denne viljen påvirkes av mer eller mindre ubevisste oppfatninger om hvordan disse meningene vil bli mottatt hvis de ytres offentlig, er sentralt i teorien om taushetsspiraler («spirals of silence», Noelle-Neuman 1974).

«Det er nettopp folks oppfatninger av hva flertallet mener, som er det sentrale. Ifølge teorien oppstår taushetsspiraler når de som oppfatter at de er i mindretall, i stadig mindre grad er villige til å uttale det de mener, nettopp på grunn av følelsen av å være i mindretall» (Fladmo & Steen-Johnsen 2017:19).

Utgangspunktet til forfatterne er borgernes ytringer i offentligheten. Vi har i denne studien rettet blikket mot arbeidslivet, men de samme mekanismene er virksomme. Vi har eksempelvis sett at arbeidstakere som har varslet, og som har blitt møtt med represalier, i langt mindre grad enn andre svarer at de ville varslet igjen dersom de kom i en tilsvarende situasjon på et senere tidspunkt. Vi har også erfart at det at arbeidstakere som har ytret seg offentlig eller varslet, har blitt møtt med det som oppfattes som negative reaksjoner, får ringvirkninger. Dette sprer seg, og i store organisasjoner, som i en kommune, lever disse historiene videre over år, og de har ett tydelig budskap: I denne virksomheten skal du være forsiktig med hva du sier. Situasjonsbeskrivelsen kan være dekkende, men den kan også gjelde noe som skjedde for en tid tilbake. Dette forteller oss like fullt at en dårlig håndtert ytringssak eller et dårlig håndtert varsel observeres og blir del av arbeidstakernes oppfatning av ytringsbetingelsene og varslingsklimaet. Derfor

er det viktig at de som håndterer denne type problemstillinger, er seg bevisst at deres reaksjoner og handlinger får konsekvenser utover den enkelte sak.

Hvis vi skal løfte blikket, kan vi spørre: Gir våre funn grunn til bekymring? Når det gjelder varsling og konsekvenser av varsling, er svaret dessverre ja. Det er urovekkende at det å varsle ikke blir mindre risikofylt og mer effektivt over tid. Det er snarere tvert imot. Når det gjelder ytringsbetingelsene, viser også våre analyser at man har en vei å gå, både når det gjelder vurderinger av hvor stort ytringsrommet bør være, og hvor stort det vurderes å være. Så er spørsmålet: Hva gjør man med det? Det er tvilsomt at nye endringer i eksempelvis varslingsbestemmelsene vil ha nevneverdig effekt. Viktigere er det trolig å diskutere de mange problemstillinger som ytringsfrihet og varsling reiser. Dette er diskusjoner som jevnlig må gjennomføres, fordi nye ledere, tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte hele tiden kommer til, og fordi problemstillingene kan endres. Særlig er det viktig å diskutere gråsoneproblematikken, for eksempel: Hvor går grensen mellom godt nok og faglig uforsvarlig? Når går ledelse fra å være en legitim bruk av styringsretten til å bli trakasserende? Når har en sak eller hendelse offentlighetens interesse? Diskusjoner om disse og andre spørsmål i tillegg til diskusjoner om faktiske legitime rammer må jevnlig gjennomføres i norske virksomheter.

Referanser

- Andersen, R.K. & Trygstad, S.C. (2021). *Medbestemmelse og medvirkning i krisetider. Fafo-notat* 2021:09.
- Arvidson, M. & Axelsson, J. (2014). «Lojalitetens sociala former». I *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 20, vår 2004.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Bjørkelo, B. & Eriksen, B. (2015). «Varsling i politiet: Faglig uenighet eller kritikkverdige forhold»? I *Politiforum*, 27.09.15.
- Brown, A.J., Dozo, N., Roberts, P. (2016). *Whistleblowing Processes & Procedures – an Australian & New Zealand Snapshot*. Institute of Governance and Policy studies.
- de Graaf, G. (2015). «What works: the Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing. What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing». I *International Public Management Journal*, s. 1559–3169.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2010). *Forvaltningsrett*. 9. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elvestad, M. (2011). «Ytringsfrihet og lojalitetsplikt i arbeidsforhold». I *Arbeidsrett* 03-04/2011 (volum 8), s. 130-142.
- Enjolras, B. Rasmussen & T., Steen-Johansen, K. (red) (2014). *Status for ytringsfriheten i Norge*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Evju, S. (2003). «Arbeidsrett og styringsrett – et perspektiv». I *Arbeidsrett og arbeidsliv*. Bind 1, s. 3-32.
- Fladmo, A. & Steen-Johnsen, K. (2017). «Taushetsspiraler i norsk offentlighet? Villighet til å ytre seg om publisering av karikaturer». I Midtbøen, A.H., Steen-Johnsen, K. & Thorbjørnsrud, K. (red.) *Offentlighetens grenser*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2017:07.
- Glazer, M.P. & P.M. Glazer (1989). *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*. New York: Basic Books.
- Kalleberg, R. (1983). «Miljøforbedring som demokratisering: en sosiologisk analyse av arbeidsmiljøloven». I *Arbeidsnotat* nr. 213. Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Lewis, D., D'Angelo, A. & Clarke, L. (2014). «Industrial Relations and the Management of Whistleblowing After the Francis Report: What Can Be Learned From the Evidence?». I *Industrial Relations Journal*, 46 (4), s. 312–327.
- Lewis, D. & Vandekerckhove, W. (2011). «The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines». I *Journal of Business Ethics*, 108 (2), s. 253–264.

- Mangset, M., Midtbøen, A.H., Thorbjørnsrud, K., Wollebæk, D. & Fladmo, A. (2021). *Forskerne og offentligheten – om ytringsfrihet i akademia*. Oslo: Fritt Ord / Institutt for samfunnsforskning.
- Miceli, M.P., Near, J.P., Regh, M.T. & Can Scotter, J.R. (2012). «Predicting Employees' Reactions to Perceived Organizational Wrongdoing: Demoralization, Justice, Proactive Personality and Whistleblowing». I *Human Relations*, 65 (8), s. 923-954.
- Miceli, M.P., Near, J.P., Dworkin, T.M. (2008). *Whistleblowing in Organizations*. New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (2016). «After the Wrongdoing. What Managers Should Know About Whistleblowing». I *Business Horizons*, 59 (1), s. 15-114.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1995). «Effective Whistle Blowing». I *Academy of Management Review*, 1995/7/1.
- Noelle-Neumann, E. (1974). *The Spiral of Silence*. University of Chicago Press.
- Ystgaard, B.M. (2017). «Betydningen av arbeidsgivers plikt til å legge til rette for varsling». I *Arbeidsrett*. Desember 2017. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1504-3088-2017-02>.
- NOU (2022:2). *Akademisk ytringsfrihet. God ytringskultur må bygges nedenfra, hver dag*.
- NOU (2020:3). *Ny lov om universiteter og høyskoler*.
- NOU (2018:6). *Varsling – verdier og vern – Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet*.
- Olsen, J. (2014). «Reporting Versus Inaction: How Much is There, What Explains the Differences and What to Measure?». I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.) *International Handbook on Whistleblowing Research*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Prop. 74 L (2018-2019). *Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*.
- Prop. 72 L (2016-2017). *Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)*.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2014). «Organisational Wrongdoing – Definitions and Contextual Factors». I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.) *International Handbook on Whistleblowing Research*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Skivenes, M. & Trygstad, S.C. (2010). «Loyalty and Whistleblowing in Norway: How Roles Come into Play». I Lewis, D.B. (red.) *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Skivenes, M. & Trygstad, S.C. (2005). *Når arbeidstakere ytrer seg kritisk*. Oslo: Fafo-notat 2005:04.
- St. meld. nr. 26 (2003-2004). Om endringer av Grunnlovens § 100. Tilråding fra Justis- og politidepartementet.
- Strømme, V. (2020). *Ytringsfrihet i akademia*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:14.
- Trygstad, S.C., Alsos, K., Andersen, R.K., Bråten, M., Hagen, I.M. & Jensen, R.S. (2021). *Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning. Fafo-rapport 2021:10*.
- Trygstad, S.C. & Ødegård, A.M. (2021). *Ytringsfrihet i arbeidslivet*. Faktaflak fra Fafo, desember 2021.
- Trygstad, S.C. & Ødegård, A.M. (2019). *Varsling i norsk arbeidsliv 2018. Fafo-rapport 2019:14*.
- Trygstad, S.C., Ødegård, A.M., Skivenes, M & Svarstad, E. (2017). *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner. Fafo-rapport 2017:04*.
- Trygstad, S.C. & Ødegård, A.M. (2016). *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv. Fafo-rapport 2016:33*.
- Trygstad, S.C. (2015). «Ytringsfrihet i arbeidslivet». I *Sosiologisk tidsskrift*, nr. 1-2, 2015, årgang 23, s. 29-59. Oslo: Universitetsforlaget.
- Trygstad, S.C., Skivenes, M., Steen, J.R. & Ødegård A.M. (2014). *Evalueringsvarslerbestemmelsene. Fafo-rapport 2014:05*.
- Trygstad, S.C. (2010). *Med rett til å varsle ... men hjelper det, og er det lurt? Fafo-rapport 2010:8*.
- Wessel-Aas, J., Løkken, N.S. & Våg, L.G. (2021). «Arbeidstakers ytringsfrihet og arbeidsgivers styringsrett». I *Arbeidsrett*, <https://doi.org/10.18261/ISSN.1504-3088-2021-01-01>.

Vedlegg 1 – lovtekst

Kapittel 2 A. Varsling

§ 2 A-1. Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten

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

Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.

(2) Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære

- a. fare for liv eller helse
- b. fare for klima eller miljø
- c. korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- d. myndighetsmisbruk
- e. uforsvarlig arbeidsmiljø
- f. brudd på personopplysningssikkerheten.

(3) Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling etter kapitlet her, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.

§ 2 A-2. Fremgangsmåte ved varsling

(1) Arbeidstaker kan alltid varsle internt

- a. til arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver
- b. i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling
- c. i samsvar med varslingsplikt
- d. via verneombud, tillitsvalgt eller advokat.

(2) Arbeidstaker kan alltid varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet.

(3) Arbeidstaker kan varsle eksternt til media eller offentligheten for øvrig dersom

- a. arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet,
- b. varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og
- c. arbeidstaker først har varslet internt, eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil

være hensiktsmessig.

(4) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med §§ 2 A-1 og 2 A-2.

§ 2 A-3. Arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling

(1) Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt.

(2) Arbeidsgiver skal særlig påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

§ 2 A-4. Forbud mot gjengjeldelse

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med §§ 2 A-1 og 2 A-2, er forbudt.

Overfor innleide arbeidstakere gjelder forbudet både for arbeidsgiver og innleier.

(2) Med gjengjeldelse menes enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet, for eksempel

- a. trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig opptreden
- b. advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering eller degradering
- c. suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff.

(3) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(4) Dersom arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik gjengjeldelse.

§ 2 A-5. Oppreisning og erstatning ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse

(1) Arbeidstaker kan ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse kreve oppreisning og erstatning uten hensyn til arbeidsgivers eller innleiers skyld.

(2) Oppreisningen skal fastsettes til det som er rimelig ut fra partenes forhold, gjengjeldelsens art og alvorlighetsgrad og omstendighetene for øvrig. Erstatningen skal dekke økonomisk tap som følge av gjengjeldelsen.

§ 2 A-6. Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling

(1) Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varsling. Også virksomheter med færre ansatte skal ha slike rutiner dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

(2) Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

(3) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.

(4) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde

- a. en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- b. fremgangsmåte for varsling
- c. fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging

av varsling.

(5) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

§ 2 A-7. Taushetsplikt ved ekstern varsling til offentlig myndighet

(1) Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar et eksternt varsel om kritikkverdige forhold, plikter enhver som utfører arbeid eller tjeneste for mottakerorganet, å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.

(2) Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter. Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e og 13 g gjelder ellers tilsvarende.

§ 2 A-8. Diskrimineringsnemnda

Twister om brudd på forbudet mot gjengjeldelse etter § 2 A-4 kan bringes inn for Diskrimineringsnemnda. Dette gjelder likevel ikke saker om oppsigelse eller avskjed. De nærmere regler om Diskrimineringsnemndas myndighet og saksbehandling mv. følger av diskrimineringsombudsloven.