



PORSANGER KOMMUNE

Porsáγγgu gielda

Porsangin komuuni

Vedtatt av kommunestyret 13. desember 2018

1. Innledning

I en kommune som Porsanger vil det kunne forekomme kritikkverdige forhold. Disse kan være knyttet til brudd på lover, regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Det er viktig at slike forhold blir kjent så tidlig som mulig, slik at skadene kan begrenses, og forholdene raskt rettes opp.

Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Medarbeidere i Porsanger kommune oppfordres til offentlighet ved å bidra med sin kunnskap innenfor sine arbeidsfelt.

Medarbeidere oppfordres til å varsle internt om alle kritikkverdige forhold. Porsanger kommune skal kjennetegnes av at all intern varsling blir fulgt opp. Dersom den som varsler internt ikke når frem, er det viktig at vedkommende kjenner trygghet og et ansvar for å vurdere ekstern varsling ved alle kritikkverdige forhold som har allmennhetens interesse.

2. Medarbeideres ytringsfrihet

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet, og medarbeidere i Porsanger kommune, så vel som alle andre, har en grunnleggende rett til å ytre seg kritisk om kommunens virksomhet så vel som om alle andre forhold. Medarbeideres lojalitet kan imidlertid begrense ytringer som kan skade kommunens interesser og må av arbeidstaker vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Et ytringsklima som er åpent for frie og kritiske ytringer, vil være et virkemiddel for Porsanger kommune som arbeidsgiver til å avdekke og ordne opp i eventuelle misligheter og andre kritikkverdige forhold.

3. Varsling om kritikkverdige forhold

Medarbeidere i Porsanger kommune oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen.

Medarbeidere bør varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som har mulighet til å gjøre noe med forholdet.

Med intern varsling menes tilfeller der arbeidstaker sier fra til representant for ledelsen, verneombud, tillitsvalgt eller andre i virksomheten.

Med ekstern varsling menes uttalelser, opplysninger, dokumenter osv. som gis til media, faglige forum, tilsynsmyndigheter osv. utenfor virksomheten.

Med kritikkverdige forhold menes kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud, brudd på interne rutiner og kommunens etiske retningslinjer samt alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet.

Eksempler på kritikkverdige forhold kan være:

- Forhold som kan medføre fare for liv eller helse
- Trakassering/mobbing
- Korrupsjon
- Maktmisbruk
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering
- Arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav
- Uforsvarlig saksbehandling

For at det skal være tale om varsling, må de kritikkverdige forhold det varsles om, være opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, og som arbeidstaker har kommet til i kraft av sitt ansettelsesforhold.

Følgende forhold regnes ikke som varsling etter bestemmelsen i arbeidsmiljøloven:

- Kritikk av forhold som ikke er ulovlig eller uetisk
- Forhold som medarbeider mener er kritikkverdig ut fra sin personlig etiske overbevisning.
- Politiske og faglige ytringer

Politiske og faglige ytringer vil være regulert gjennom vernet i Grunnloven § 100 og de begrensninger i ytringsfriheten som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten og regler om taushetsplikt m.v.

Uønskede hendelser kan også meldes, uønskede hendelser kan beskrives som brudd på krav fastsatt i eller i medhold av lover, forskrifter eller interne krav/rutiner (også kalt avvik). Hendelser og arbeidsmiljøfaktorer som ikke kan defineres som brudd på krav, men som likevel medfører uønskede hendelser kan også være aktuelle å rapportere som uønsket hendelse. Gjentatte avviksmeldinger på samme forhold kan bli betraktet som varsel.

Varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen er én av kommunens rutiner for melding om uønskede hendelser. Primært skal saker meldes linjevei til nærmeste leder, eventuelt via tillitsvalgt eller verneombud. Varsling til kommunens varslingsgruppe kan gjøres når varsler vurderer at saken ikke følges opp i linjen, eller når saken er av en slik karakter at den vurderes som ikke aktuell å melde linjevei.

Forhold som gjelder den som varsler, vil bli behandlet som klage. Eksempler på dette kan være:

- Trakassering/mobbing
- Maktmisbruk
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering
- Arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav
- Uforsvarlig saksbehandling

4. Plikt til å varsle

I flere tilfeller har arbeidstaker ikke bare en rett til å varsle, men også en plikt til å varsle.

Etter arbeidsmiljøloven gjelder dette i følgende tilfeller:

- Medarbeider som blir oppmerksom på feil og mangler som kan medføre fare for liv eller helse, skal straks underrette arbeidsgiver ved nærmeste leder og verneombud.
- Medarbeider som blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen skal underrette arbeidsgiver og verneombudet så snart vedkommende blir kjent med forholdet.
- Medarbeider skal melde fra til arbeidsgiver dersom arbeidstaker blir skadet i arbeidet eller pådrar seg sykdom som arbeidstaker mener har sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsstedet.

Selvstendig ansvar

Medarbeidere i Porsanger kommune har alle et selvstendig ansvar for å ta opp forhold som en får kjennskap til på arbeidsplassen, som kan påføre arbeidsgiver, medarbeidere eller omgivelsene tap eller skade. Eksempler på slike forhold kan være brudd på sikkerhetsbestemmelser eller situasjoner som medfører fare for liv eller helse. Korrupsjon, forbrytelser eller misligheter er også forhold det må varsles om.

5. Forbud mot gjengjeldelser

En medarbeider som varsler om kritikkverdige forhold, skal ikke utsettes for gjengjeldelser.

Enhver ugunstig behandling som er en reaksjon på ytringen, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Forbudet mot gjengjeldelse vil først og fremst gjelde formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon og avskjed samt ordensstraff hjemlet i tjenestemannsloven. Forbudet omfatter også mer

uformelle sanksjoner som for eksempel endring i arbeidsoppgaver, utfrysning, interne overføringer og såkalt tjenestelig tilrettevisning overfor medarbeidere.

Forbudet utelukker ikke at arbeidsgiver kan komme med motytringer, men arbeidsgivers reaksjoner må ikke ha karakter av trakassering.

Kritiske ytringer som er en del av den alminnelige interne kommunikasjonen, skal også regnes og behandles i forhold til bestemmelsen om forbud mot gjengjeldelse.

Dersom arbeidstaker legger fram opplysninger som gir grunn til å tro at handlingen er en lovstridig gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at lovstridig gjengjeldelse ikke har funnet sted.

6. Måten det skal varsles på

Det kan varsles på følgende måter:

- Kontakt, muntlig eller skriftlig, med den det skal varsles til. Benytt skjema for varsling av kritikkverdige forhold (varsler bestemmer mottaker)
- Varsling skal skje på en forsvarlig måte
- Varsling må skje i henhold til gjeldende regler om taushetsplikt.
- Varsling i samsvar med kommunes rutiner vil alltid være forsvarlig fremgangsmåte.
- Varsling til verneombud eller tillitsvalgte vil alltid være forsvarlig fremgangsmåte.
- Varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter vil alltid være forsvarlig fremgangsmåte.

I kravet til forsvarlighet ligger at det skal foretas en avveining mellom hensynet til arbeidstakers ytringsfrihet og arbeidsgivers interesser, herunder arbeidsgivers krav på en viss lojalitet fra arbeidstakers side. Hensynet til ytringsfriheten skal veie tyngst.

Vurderingstema er hvorvidt arbeidstaker har saklig grunnlag for kritikken og om arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgiver og virksomhetens legitime interesser med hensyn til måten det varsles på.

Arbeidstaker skal være i aktsom god tro om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold.

Dette innebærer at en arbeidstaker ikke skal gå ut med grunnløse eller svakt funderte påstander.

Ytringen (varslingen) skal bygge på forsvarlig grunnlag som:

- Faktiske opplysninger.
- Vurderinger og slutninger som arbeidstaker gir uttrykk for.

Motiv for varsling må vurderes i forhold til om man ønsker bedring av kritikkverdige forhold eller om man har til hensikt å skade. Varsling skal ikke skje på en utilbørlig måte som unødvendig skader samarbeidsklima, arbeidsmiljøet eller enkeltpersoner i virksomheten, for eksempel ved grunnløse påstander rettet mot kollegaer.

7. Hvem skal det varsles til ved intern varsling?

Saker skal som hovedregel søkes løst på et lavest mulig organisasjonsnivå i kommunen, fortrinnsvis på det nivå saken gjelder.

Medarbeidere oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold gjennom eksisterende kanaler ved å ta direkte kontakt eller ved å benytte skjema for varsel om kritikkverdige forhold.

Medarbeider kan etter eget ønske når som helst koble inn verneombud, tillitsvalgt eller annen fullmektig.

Varsling linjevei

Medarbeider skal primært nærmeste leder. I tilfeller der de forhold det varsles om gjelder nærmeste leder, varselet ikke blir fulgt opp i enheten, eller andre forhold gjør det nødvendig, kan det varsles til sektorleder eller leder i rådmannens stab på aktuelt område. I tilfeller der arbeidstaker vurderer det som nødvendig i forhold til varselets innhold kan Rådmannen varsles. Det kan også varsles til nærmeste leder, sektorledere eller Rådmannen via tillitsvalgt eller verneombud.

Varsling til Bedriftshelsetjenesten (BHT)

Dersom medarbeider selv vurderer det som riktig at varselet ikke skal gå linjevei, kan BHT varsles. Medarbeidere kan ta direkte kontakt med BHT eller benytte skjema for varsel om kritikkverdige forhold, som oversendes/leveres til BHT.

8. Behandling av varselet

Kommunen plikter å ta alle varsler på alvor og undersøke varselets innhold. De forhold det varsles om, må sannsynliggjøres eller dokumenteres. Dersom det konkluderes med at det foreligger et kritikkverdig forhold, må dette stoppes.

Varselmottaker har ansvar for oppfølging av det innkomne varselet, gjennomføre nødvendige undersøkelser samt kartlegge sakens fakta.

Når varslingsmottaker er nærmeste leder, kan denne innhente annen nødvendig kompetanse og la seg bistå av resurspersoner i kommunen som har kompetanse innenfor det området varselet gjelder.

Når varslingsmottaker er BHT, skal BHT legge saken fram for varslingsråd bestående av to faste representanter fra organisasjon og økonomi. Annen kompetanse innhentes ved behov.

Når varslingsmottaker er verneombud, formidles varselet til den som kan gjøre noe med det i linjen. Verneombudet har en fri og uavhengig rolle og er verneombud for alle medarbeidere og skal bidra i hele arbeidsmiljøet. Verneombud kan derfor ikke i enkeltsaker bidra på samme måte som tillitsvalgte.

Generelt om anonymitet

Medarbeider kan varsle anonymt, men av hensyn til oppfølging av saken oppfordres varsleren å oppgi sin identitet. Varselmottaker bør gis mulighet til å kommunisere med varsleren og eventuelt den det varsles om, for å innhente flere opplysninger. Varselmottaker skal påse at rettssikkerheten til varsleren og den det eventuelt blir varslet om, blir ivaretatt. Varslers identitet skal skjermes så godt som mulig og må informeres dersom anonymitet ikke kan beholdes.

Det skal generelt gis tilbakemelding til varsler innen en måned etter mottatt varsel om at saken er mottatt, progresjon og når saken forventes ferdigbehandlet.

Følgende fremgangsmåte kan vurderes gjennomført for å fremskaffe flere opplysninger:

- Samtale/møte med varsler
- Samtale/møter med andre involverte for eksempel den/de det er varslet i forhold til
- Undersøkelser av mer tekniske art, f.eks gjennomgang av dokumenter ved mistanke om mislighold

Alle involverte medarbeidere bør få komme til orde og gis mulighet til å komme med sine synspunkter.

Samtalene bør være individuelle, og den som blir kalt inn til samtale skal informeres om at hun/han kan ha med tillitsvalgt eller bisitter. Det skal utarbeides møtereferat, som signeres av alle møtedeltakerne.

Etter at undersøkelser er foretatt, skal det vurderes om det foreligger noe kritikkverdig, slik som et kriminelt (dvs. straffesaksjonert) forhold, mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud, brudd på interne rutiner og kommunens etiske retningslinjer eller brudd på alminnelige etiske standarder.

Dersom det avdekkes kritikkverdige forhold, skal disse bringes til opphør.

Varsler er part i varslingssaken, men er ikke part i saken dersom varsling medfører personalsak. Denne vil bli fulgt opp og håndtert som en personalsak.

Tilbakemelding skal gis til varslere om saken er henlagt eller fulgt opp. Hvorvidt varslere skal få ytterligere informasjon avhenger av om dette er mulig i den enkelte sak og/eller ikke medfører brudd på taushetsplikt.

Dersom varselet gjelder varslere, skal dette behandles som en klage. Gjennomføring av undersøkelsen kan foretas på samme måte som ved varsling i forhold til andre. Med ett unntak at varslere ikke er anonym. Etter at undersøkelser er foretatt, skal det foretas en vurdering om varselet hendelse er påregnelig eller ikke. Vurderingen må ses i sammenheng med Lov- og avtaleverk, interne retningslinjer og utilbørlig opptreden. Dersom hendelse er påregnelig, skal det ikke foretas korrigerende, og tilbakemelding gis medarbeider som har klaget. Dersom det vurderes at hendelse ikke er påregnelig, skal korrigerende utføres.

Medarbeider som har varslet, må følges opp.

Porsanger kommune vil i størst mulig utstrekning bruke faktaundersøkelse som fremgangsmåte i varslingssaker.

Målsetting med en faktaundersøkelse er å:

- Bidra til at de involverte får en rask og rettferdig behandling
- Bidra til å forebygge og løse saken
- Unngå negative arbeidsmiljøkonsekvenser
- Bidra til læring om håndtering av konflikter og mobbing

For varslingssaker som gjelder påstand om mobbing og trakassering kan arbeidsgiver bestemme at det skal gjennomføres faktaundersøkelse.

9. Ekstern varsling

Varsling til tilsynsmyndigheter

Dersom varsleren eller den det er varslet til mener at saken ikke er godt nok ivare tatt, kan det rettes en henvendelse til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Eksempler på slike myndigheter er Arbeidstilsynet, Revisjonen, Kontrollutvalget, Økokrim, Konkurransetilsynet, Datatilsynet, Helsetilsynet eller Statens Forurensningstilsyn.

Varsling til media

Arbeidstakere har mulighet til å varsle media eller på annen måte gjøre opplysningene kjent for offentligheten. Før arbeidstaker går til media med opplysninger om kritikkverdige forhold skal arbeidstaker særskilt vurdere:

- Er det grunn til å tro at det faktisk foreligger et kritikkverdig forhold?

- Er det hensiktsmessig å varsle internt først?
- Har andre utenfor virksomheten berettiget interesse av å få vite om forholdene?

10. Skjemaoversikt

Ikke utarbeidet ennå.

Foreløpig liste:

Skjema for varslings Mottaker

Varsel av kritikkverdige forhold Varsler bestemmer mottaker

Vedlegg: Relevante lover og regler

Grunnloven

Medarbeideres ytringsfrihet er del av den alminnelige ytringsfrihet nedfelt i Grunnloven § 100 og i menneskerettighetskonvensjonene. Varsling er en del av det mer generelle spørsmålet om medarbeideres ytringsfrihet. Medarbeideres ytringsfrihet gjelder alle ytringer som arbeidstaker fremmer på egne vegne og som berører virksomheten der arbeidstakeren arbeider.

Arbeidsmiljøloven

§ 2-4 Varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten

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

§ 2-5 Vern mot gjengjeldelse ved varsling

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

Erstatningen for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

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

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

Offentlighetsloven

Offentlighetsloven gir i utgangspunktet innsyn i all informasjon som kommer til eller produseres i forvaltningen. Innsyn kan kreves av "enhver", men kommunen har ingen selvstendig plikt til aktivt å informere om innholdet i sine dokumenter. Unntaket må hjemles i lov. Nedenfor gis noen aktuelle unntak i saker der varsling mottas.

Offentlighetsloven § 5.

Bestemmelsen gir en vid adgang til å unnta såkalte "interne dokumenter". Slike dokumenter blir ofte laget på oppfordring fra ledelsen, men dokumenter fra enkelt medarbeidere som skrives på eget initiativ, regnes også som interne. Varsling vil dermed kunne unntas med hjemmel i § 5, uavhengig av innholdet.

Den nye offentlighetsloven begrenser adgangen til å unnta interne dokumenter i kommuner.

Det vil måtte vurderes konkret om en varsling kan unntas etter reglene i den nye loven.

Offentlighetsloven 5a - forvaltningsloven § 13.

Offentlighetsloven § 5a unntar fra offentlighet opplysninger som er undergitt taushetsplikt i eller medhold av lov. Forvaltningsloven § 13 pålegger taushetsplikt om "noen personlige forhold". Varsling eller bakgrunnsinformasjon om forhold som tilhører den private sfære må dermed unntas fra innsyn for offentligheten. Regelmessig vil varsling omhandle kritikkverdige forhold under utøvelse av arbeidet. Slike forhold er ikke av privat karakter, selv om de er personlig belastende eller eventuelt usanne. Heller ikke opplysninger om straffbare forhold under utøvelsen av arbeidet er i utgangspunktet taushetsbelagte.

Forvaltningsloven § 13 gir videre taushetsplikt om forhold av "konkurransmessig betydning". Bestemmelsen beskytter likevel ikke for innsyn dersom det varsles om kritikkverdige forhold i en virksomhet, heller ikke dersom forholdene er straffbare. Det må imidlertid gjøres en konkret vurdering av hvor sterkt begrunnet eller verifisert opplysningene er, dersom det dreier seg om et straffbart forhold.

Offentlighetsloven 5a – profesjonsbestemt taushetsplikt

Dersom varsling skjer til en person med profesjonsbestemt taushetsplikt, vil vedkommende regelmessig ha plikt til å bevare taushet om både varsler og innholdet i varslet. Imidlertid vil forutsetningen ofte være at den som mottar varslet skal gå videre med det.

De opplysningene som for eksempel advokat/revisor går videre med til andre i kommunen, vil da ikke lengre være underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt. Dersom varsler ikke tillater at dennes identitet røpes overfor andre, vil det i praksis anonymisere varsleren for andre enn varslingsmottaker.

Offentlighetsloven § 6 nr. 5

Bestemmelsen gir anledning til å unnta: "Anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse" fra offentlighet. I lovovertrødelse ligger det at det må være brudd på lov eller forskrift, men ikke at forholdet er straffbart. Det er tilstrekkelig med mistanke om lovbrudd.

Unntaket gjelder både når kommunen mottar slike dokumenter og når kommunen selv anmelder forholdet. Bestemmelsen sier at dokumentet kan unntas. Det er ikke noe i veien for å unnta kun deler av dokumentet, som for eksempel navn på varsler, eller hvem det varsles om.

Forvaltningsloven

Forhåndsvarsel – forvaltningsloven § 16

§ 16 angir følgende: "Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist".

Plikten til å gi forhåndsvarsel har ingen spesifikk frist. Betydelig undersøkelse kan derfor finne sted før parten varsles. Dette kan i enkelte saker være påkrevd, mens det i andre saker kan være god saksbehandling å få noe avkreftet/bekreftet av parten så tidlig som mulig.

Utrednings- og informasjonsplikt – forvaltningsloven § 17

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Som et ledd i dette skal partene gjøres kjent med opplysninger forvaltningen har eller mottar og gis anledning til å uttale seg om disse.

Heller ikke når det gjelder plikten til å forelegge opplysninger, finnes det noen spesifikk regel for når dette skal gjøres. Normalt bør dette gjøres så snart forvaltningen får tilgang til opplysningene. Dersom det foreligger konkrete grunner til å utsette foreleggelsen, vil det normalt være greit såfremt parten får tilstrekkelig tid til å respondere.

Partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter – forvaltningsloven § 18 flg.

En part har i utgangspunktet adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. § 19 gjør likevel unntak, herunder for opplysninger som gjelder "andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre", jf. bokstav b i bestemmelsen.

Det må skje en avveining av om det ut fra personvern hensyn er rimelig å unnta opplysninger fra innsyn, om det er forsvarlig å gjøre det i lys av behovet for å sikre sakens opplysninger, og om parten får ivaretatt sitt tarv i saken.

Også spørsmålet om vern av kilden for opplysninger som er gitt til forvaltningen, må avgjøres ut fra en slik konkret helhetsvurdering. Som et alminnelig utgangspunkt kan det legges til grunn at hvis de opplysninger som er gitt ikke er entydig bekreftet og dokumentert på annen måte, og de vil kunne bli tillagt ikke

helt ubetydelig vekt ved avgjørelsen, må parten ha krav på å få vite hvem som er kilden.