

Slik vil vi ha det i Sandnes kommune

Forord

Etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer skal gjelde for all virksomhet i Sandnes kommune. Kommunens etiske retningslinjer ble første gang vedtatt 18.12.07. Alle medarbeidere skal være kjent med disse. Sandnes kommune skal ha høy etisk standard. Kontinuerlig fokus på etikk skal sikres i det enkelte tjenesteområde, opplæring og diskusjoner på den enkelte arbeidsplass og gjennom lederopplæring samt kurs for nye medarbeidere.

Varslingsrutiner

Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold. Arbeidsmiljøloven lovfester retten til å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten og gir arbeidstakeren vern mot gjengjeldelse. Arbeidsgiver pålegges å legge forholdene til rette for intern varsling.

Rådmannen er opptatt av at Sandnes skal være en åpen organisasjon. Utviklingen og innføringen av kommunens visjon og verdier understreker dette. Medarbeidere i vår organisasjon skal melde fra om alle typer uønskede hendelser. Rutiner som beskriver hvordan, er nedfelt i kommunens overordnede HMS-håndbok. Rutiner som beskriver varsling av kritikkverdige forhold skal være en del av HMS-rutinene. Primært skal denne type saker meldes til nærmeste leder, eventuelt via tillitsvalgt/verneombud.

Varslingsrutinene sikrer et system for å ta imot varslinger, noe som gir våre medarbeidere trygghet for at informasjonen behandles på en sikker og riktig måte. Medarbeidere kan varsle anonymt når varselet gjelder andre, men av hensyn til oppfølging av saken oppfordres varsler å oppgi sin identitet. HMSs rolle blir utvidet til å være en sikkerhetsventil for de tilfellene hvor varselet ikke fører frem, eller varsler ikke ønsker å varsle på vanlig måte. Varsel som kommer til HMS, legges frem for et varslingsråd bestående av to faste representanter fra henholdsvis økonomi og organisasjon. Rådet kan knytte til seg juridisk og/eller annen kompetanse etter behov.

Etiske retningslinjer

1. Innledning

Vi i Sandnes kommune skal utvise åpenhet, redelighet og ærlighet i all vår atferd. Som forvaltere av samfunnets fellesmidler stilles det høye krav til at hver medarbeider og folkevalgt utfører sine oppgaver på en etisk forsvarlig måte. Vårt samfunnsansvar handler om å forvalte fellesskapets ressurser på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger av rett og galt. Kommunens omdømme vil avhenge av hvordan vi forvalter vårt samfunnsansvar.

Alle medarbeidere skal gjøre seg kjent med de bestemmelser og instruksjoner som gjelder for vedkommendes stilling og har et personlig ansvar for å følge kommunens etiske retningslinjer. Resultatenhetsledere og stabsledere har et særlig ansvar for implementering og oppfølging.

Det er viktig at medarbeidere og ledere sammen diskuterer hva som er etisk gode handlinger. Slike diskusjoner er en vesentlig del av selve kulturbyggingen og må legges til grunn for fortsatt gode, etiske handlinger i alle deler av kommunens virksomhet og blant folkevalgte. Ved å diskutere og utveksle erfaringer med ulike situasjoner/dilemma i virksomheten, skapes det et grunnlag for en god virksomhetskultur.

Retningslinjene skal gjelde generelt for hele kommunen, noe som innebærer at kommunale foretak er omfattet av disse retningslinjene.

Medarbeidere har rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold i Sandnes kommune. Før ekstern varslings skjer, bør forholdet være forsøkt tatt opp internt.

2. Begrepsskilte etikk og moral

Begrepene ”etikk” og ”moral” blir ofte brukt om hverandre. Begge begrepene oversettes gjerne med sed eller skikk, det vil si holdninger og handlemåter som er typiske for en person eller gruppe. Etikk, eller morallære, er et sett av normer og prinsipper til veiledning for menneskers handlinger. Etikk undersøker hva som er rett og hva som er galt og setter normer og prinsipper for riktig handling. Moral er etikk vist i praksis. I dette dokumentet brukes begrepet moral om handlinger og holdninger som oppfattes som gode, riktige og prisverdige.

Å arbeide med etiske problemstillinger i Sandnes kommune handler om å klargjøre hva som er rett og galt i ulike situasjoner. Etikk handler videre om å bli enige om et sett av verdier, hvordan verdiene skal komme til syne i praktisk handling, og om å forstå konsekvensene av egen handling. Det er de faktiske handlingene som danner grunnlaget for kommunens omdømme i befolkningen.

3. Åpenhet, redelighet og ærlighet

Både som myndighetsutøver, tjenesteyter og forvalter av betydelige samfunnsressurser plikter kommunen og dermed den enkelte medarbeider å ta hensyn til innbyggernes interesser, tilstrebe likebehandling og opptre med respekt overfor det enkelte individ.

Det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med kommunenes virksomhet, og således kunne få innsikt i hvordan kommunen skjøtter sine oppgaver. Kommunen har en aktiv opplysningsplikt til innbyggere, andre myndigheter, foretak eller organisasjoner. I noen sammenhenger vil dette innebære at man uoppfordret skal gi nødvendige opplysninger av betydning for behandling av saken.

All informasjon som gis i forbindelse med virksomheten i Sandnes kommune, skal være korrekt og pålitelig og gis en klar formulering.

4. Habilitet

Medarbeidere i Sandnes kommune skal ikke opptre på en måte som kan svekke tilliten til deres upartiskhet. Medarbeidere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og medarbeiders personlige interesser.

Eksempler på mulige interessekonflikter kan være:

- Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger eller til firma som en selv har betydelig egen forretningsmessig kontakt med.
- Lønnet bierverv/arbeid som kan påvirke ens arbeid.
- Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk verv som berører forhold som den enkelte arbeider med.
- Personlig økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.
- Familiære og andre nære sosiale forbindelser.

Dersom personlige interesser kan påvirke, eller er egnet til å påvirke avgjørelsen i en sak en har ansvar for eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med overordnede.

5. Sensitive opplysninger

Alle medarbeidere skal være varsomme med hvordan man behandler sensitive opplysninger.

Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med verv/arbeid må respekteres og ikke brukes til personlig vinning eller til skade for andre.

Taushetsplikt

Når en sak er undergitt taushetsplikt i henhold til lov, forskrift eller reglement, må ingen arbeidstakere omtale saken overfor utenforstående. Tvil om omfanget av taushetsplikten forelegges nærmeste overordnede. Taushetsplikten gjelder også etter at en medarbeider har sluttet i kommunens tjeneste. Alle medarbeidere skal signere på taushetserklæring ved ansettelse.

6. Lojalitetsplikt

Det gjelder en alminnelig arbeidsrettslig lojalitetsplikt for alle medarbeidere i kommunen. Medarbeidere plikter å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for

kommunens virksomhet samt etterkomme pålegg fra overordnede. Dette innebærer også at alle forholder seg lojalt til vedtak som er truffet. Lojalitetsplikten medfører ikke plikt til å følge pålegg om å gjøre noe ulovlig eller uetisk.

Medarbeidere plikter å bruke og ta vare på kommunens ressurser best mulig, både økonomisk og rasjonelt, og skal ikke misbruke eller sløse med kommunenes midler. For å nå de oppsatte målene på en god og effektiv måte, kreves det en avveining mellom effektivitet og ressursbruk, grundighet, kvalitet og god forvaltningskikk.

7. Ytringsfrihet

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

8. Mottak av gaver og andre fordeler

Personlige fordeler

Medarbeidere i kommunen skal ikke motta personlige fordeler av en art som kan påvirke eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak.

Dette gjelder likevel ikke erkjentlighetsgaver av ubetydelig verdi på inntil kr. 500,- så som reklamemateriell, blomster, konfekt og lignende der dette ikke påvirker eller kan oppfattes som påvirkning i forhold til handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Gaver omfatter ikke bare materielle gjenstander, men også andre fordeler, som for eksempel personlige rabatter ved kjøp av varer og tjenester. Gaven må ikke bestå av penger.

Ved tilbud om gaver og lignende som har et omfang som går ut over kommunens retningslinjer, skal nærmeste overordnede kontaktes. Mottatte gaver skal returneres avsender sammen med et brev som redegjør for kommunens regler, eventuelt redegjør for at mottak av gaven eller tjenesten strider mot ens egne etiske vurderinger.

Representasjon

Moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro dette.

Reiseutgifter og opphold

Reiseutgifter og opphold i faglig sammenheng dekkes av kommunen, eventuelt egen fagforening, annen offentlig instans eller ideelle organisasjoner. Unntak fra dette prinsippet kan bare skje etter godkjenning fra resultatenshetsleder/ kommunaldirektør.

Lån av utstyr

Kommunens biler eller annet maskinelt utstyr kan ikke benyttes privat. Resultatenhetsleder/kommunaldirektør kan gjøre unntak når særlige forhold foreligger. Slik bruk skal registreres. Brukeren er ansvarlig for utgifter og eventuelle skader som følger av utlån. Kommunens eiendeler skal håndteres med forsiktighet. Dette er ikke til hinder for

hjemlån av bærbart pc/IT-utstyr, når arbeidssituasjonen tilsier dette. Slikt hjemlån forutsettes godkjent av nærmeste overordnede.

Rabattavtaler

Sandnes kommune inngår bare unntaksvis avtaler om rabatter for sine ansatte, for ikke å blande sammen kommunens behov for varer og tjenester med ordninger for arbeidstakere i Sandnes kommune.

Dersom det skal inngås avtale mellom Sandnes kommune og leverandør om rabatter eller andre fordeler for arbeidstakere i Sandnes kommune, skal dette godkjennes av organisasjonsdirektør. Slike avtaler kan ikke inngås dersom dette kan føre til at det kan settes spørsmål til arbeidstakere og/eller kommunens redelighet, tillitsforhold og habilitet.

Gaver til kommunen

Sandnes kommune skal ikke motta gaver av en art som kan påvirke eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak.

Beslutning om kommunen skal ta i mot en gave skal avgjøres av den enkelte resultatenshetsleder. Dersom resultatenshetsleder er i tvil om mottak av gaven er i strid med kommunens etiske retningslinjer, skal dette tas opp med kommunaldirektør.

Når gavetilbudet skal vurderes, skal det legges vekt på hvilken tilstand gaven er i, utgifter gaven medfører for kommunen, vilkår knyttet til gaven, og eventuelle konsekvenser gaven vil få for den kommunale virksomhet.

Rådmannen skal forelegge spørsmålet for formannskapet/bystyret når sakene er av prinsipiell karakter eller av betydelig verdi.

9. Annet lønnet arbeid

Medarbeidere kan ikke inneha bistilling, bierverv, styreerverv eller andre lønnede oppdrag som er uforenlig med den kommunale arbeidsgivers legitime interesser, egnet til å svekke tilliten til forvaltningen og/eller kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid.

Medarbeidere skal søke om tillatelse til å inneha bistilling/ta ekstraarbeid når det er tvil i forhold til overnevnte og/eller når ordinær stilling og bistilling/ekstraarbeid medfører over 100 prosent stilling totalt. Tillatelse kan gis for inntil 1 år av gangen.

Det skal være åpenhet om arbeidstakers ekstraverv og bierverv som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen i Sandnes kommune. Medarbeidere med styreerverv bør registrere seg i KS styreervregister.

10. Konsekvens

Opptreden eller handlinger som bryter med de generelle etiske retningslinjene medfører ikke egne reaksjoner, men brudd på for eksempel habilitetsbestemmelsene vil kunne føre til at et vedtak blir ugyldig. En handling eller unnlattelse i tjenesten vil kunne bli bedømt som en tjenesteforsømmelse og kan føre til reaksjoner. Det vises til veileder i håndtering av vanskelige personalsaker.

11. Utdypende retningslinjer

Den enkelte resultatenhhet/stabsenhhet må vurdere behovet for å supplere med egne retningslinjer tilpasset den enkelte resultatenhhet/stabsenhhets behov.

Vedlegg: Relevante lover og regler

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven inneholder en rekke saksbehandlingsregler som har etiske aspekter, der praktiske handlingsregler skal sikre overholdelse av etiske plikter og holdninger. En part har rett til å få avgjort sin sak etter en forsvarlig og grundig saksbehandling innen rimelig tid. Likeledes har parten rett til å uttale seg, få innsyn og bli informert om saksgang, noe den enkelte saksbehandler må følge opp på en forsvarlig måte. Habilitetsreglene i loven har til formål å sikre tillit til forvaltningen, slik at det ikke skal oppstå situasjoner som er egnet til å trekke i tvil beslutningstakerens upartiskhet.

Offentlighetsloven

Offentlighetsloven har regler som skal sikre innsyn og åpenhet i forhold til forvaltningens dokumenter. Lovens utgangspunkt er at dokumenter er offentlige, og at innsyn skal gis. Unntak fra dette må ha hjemmel i lov.

Kommuneloven

Kommuneloven har regler om valgbarhet, som bl.a. setter grenser for hvilke kombinasjoner av stillinger og verv en person kan ha samtidig. I tillegg finnes det særskilte regler om habilitet som nærmere regulerer de dilemmaer man kan komme i under saksbehandlingen i en kommune, hvor én og samme person kan ha flere roller. Det finnes også regler om suspensjon fra folkevalgte verv.

Kommuneloven har også regler om tilsyn og kontroll, så vel statlig som kommunalt. Kommunen er pålagt å ha et kontrollutvalg som på kommunestyrets vegne fører tilsyn med kommunalforvaltning, samt sikrer at det blir foretatt revisjon av kommunens regnskaper. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldene bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsloven).

Straffeloven

Straffeloven inneholder egne bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel.

Bestemmelsene kom inn i loven i 2003 og gjelder for korrupsjon både i offentlig og privat sektor. Bestemmelsene retter seg både mot aktiv korrupsjon (å gi eller tilby en utilbørlig fordel) og passiv korrupsjon (å kreve eller motta en slik fordel). Etter straffelovens § 276a må det være tale om å tilby, kreve eller motta en utilbørlig fordel i anledning en stilling, verv eller et oppdrag. En fordel vil normalt ha en økonomisk verdi, men må ikke ha det for å omfattes av bestemmelsen. I uttrykket utilbørlig ligger at det må være et klart klanderverdig forhold for å kunne straffes som korrupsjon. Formålet bak ytelsen vil stå sentralt i utilbørlighetsvurderingen. Dersom formålet med ytelsen er å påvirke mottakers utøvelse av en stilling eller et verv, vil den normalt være utilbørlig. Åpenhet i forhold til arbeids- eller oppdragsgiver vil ofte innebære at en fordel ikke er utilbørlig. Fordelen må videre være mottatt i anledning en stilling, et verv eller et oppdrag. Det oppstilles altså et krav om sammenheng mellom fordelene og stillingen, vervet eller oppdraget,

Fordeler man får som privatperson, og som ikke har noen sammenheng med ens stilling eller verv, faller derfor utenfor forbudet.

I tillegg til korrupsjonsbestemmelsene inneholder straffeloven også bestemmelser om påvirkningshandel. Påvirkningshandel foreligger når en person tilbyr, krever eller aksepterer en utilbørlig fordel for å påvirke en annens – altså tredjepersons – stilling, verv eller oppdrag.

I tillegg til bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel inneholder straffeloven bestemmelser om andre økonomiske forbrytelser slik som underslag, utroskap og bedrageri.

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter (LOA) inneholder bestemmelser som direkte omhandler etikk og korrupsjon. Regelverkets primære formål er å sikre at det offentlige foretar kostnadseffektive anskaffelser. LOA § 5 inneholder de grunnleggende krav til anskaffelsesprosessen. Her fremgår det blant annet at en oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god foretningsskikk og sikre en høy forretningsjuridisk standard i saksbehandlingen. I tillegg oppstiller LOA § 5 krav til likebehandling, forutsigbarhet, gjennomsiktighet (åpenhet) og etterprøvnbarhet i anbudprosessen. Disse kravene gjelder generelt, men vil, sammen med de særskilte prosedyrereglene som må følges ved en anskaffelse, kunne bidra til økt bevissthet hos oppdragsgiver og mulighet for etterprøvnbarhet for leverandører, også med hensyn til etikk og korrupsjon. Anskaffelsesreglene inneholder habilitetsregler.

I de nye anskaffelsesdirektivene er det foreslått innført bestemmelser om avvisning av leverandører som er rettskraftig dømt for deltakelse i kriminell organisasjon, korrupsjon, bedrageri eller hvitvasking av penger. Utover dette er det i forslaget til ny lov om offentlige anskaffelser foreslått et tillegg til formålsbestemmelsen om at det offentlige skal opptre med høy integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenelig måte. Forslaget er ment som et klart signal om at det stilles krav til etisk atferd hos offentlige tjenestemenn også på området for offentlige anskaffelser, og det skal bidra til å styrke arbeidet mot korrupsjon og korrupsjonslignende praksis. I forlengelsen av dette har FAD foreslått en ny sanksjonshjemmel mot forsettelig ulovlige direkte anskaffelser.

Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. For det første er arbeidstaker vernet mot usaklig oppsigelse og utrettmessig avskjed. Det er videre lovfestet egne saksbehandlingsregler knyttet til suspensjonstilfellene. I arbeidsmiljølovens kapittel 13 finnes det ikke-diskrimineringsregler som gjelder fra ansettelestidspunkt og gjennom hele ansettelsesforholdet. Arbeidsmiljøloven har også regler om kontrolltiltak. Slike tiltak kan for eksempel være tidsregistrering, adgangskontroll med datateknisk utstyr, helsekontroller og mer etterforskningslignende tiltak. Ved innføring av kontrolltiltak skal det foretas en interesseavveining mellom virksomhetens behov og den belastning kontrolltiltaket vil være for arbeidstaker.

Personopplysningsloven

Personopplysningsloven oppstiller kriterier for behandling av personopplysninger om arbeidstakere og om brukere av en kommunes tjenester.

Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper

Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper har regler om styrets tilsyns- og kontrollansvar for selskapet. Styret er det organ som representerer selskapet utad og kan binde selskapet. Styret har ansvar for forvaltningen og at selskapet er forsvarlig organisert, samt å føre tilsyn og kontroll med daglig leder. Daglig leder er underlagt styret og har ansvaret for

den daglige driften, herunder at selskapet følger lover og regler og retningslinjer fastsatt av styret. Eiernes rolle og ansvar i denne forbindelse er primært å velge styret og ha adgang til å avsette styremedlemmer. Daglig leder kan kun binde selskapet i saker som gjelder daglig drift, og har ikke fullmakt til å inngå avtaler av uvanlig art eller stor betydning. Slike saker må derfor styrebehandles. Styrets tilsynsplikt kommer i tillegg til revisors oppgave med å revidere regnskapene, og styret må være aktivt i forhold til denne oppgaven.

Både styret og daglig leder kan på dra seg erstatningsansvar og straffeansvar dersom de ikke overholder sine plikter etter selskapslovgivningen.

Aksjeloven inneholder særskilte regler om inhabilitet for styremedlemmer og daglig leder. For interkommunale selskaper gjelder kommunelovens inhabilitetsregler.

ILO-Konvensjon nr. 94

I forbindelse med offentlige bygge- og anleggskontrakter der leverandør eller underleverandør ikke er norsk, oppstår av og til problemer knyttet til sosial dumping. ILO-Konvensjonen nr. 94 har som formål å sikre at leverandører eller underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er normalt for vedkommende sted eller yrke der oppdraget utføres.

Rutiner for varsling

1. Innledning

I en stor kommune som Sandnes 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 Sandnes kommune oppfordres til offentlighet ved å bidra med sin kunnskap innenfor sine arbeidsfelt. Medarbeidere oppfordres til å varsle internt om alle kritikkverdige forhold. Sandnes 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 Sandnes 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 Sandnes kommune som arbeidsgiver til å avdekke og ordne opp i eventuelle misligheter og andre kritikkverdige forhold.

3. Varsling om kritikkverdige forhold

Medarbeidere i Sandnes 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 yttringsfriheten som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten og regler om taushetsplikt m.v.

I henhold til HMS-håndbok for Sandnes kommune beskrives uønskede hendelser 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 vernombud. 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 resultatansvar (eventuelt nærmeste leder) og verneombud og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakere (jf. HMS rutine kapittel 2.3).
- 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 arbeidsteden.

Selvstendig ansvar

Medarbeidere i Sandnes 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 yringsfrihet og arbeidsgivers interesser, herunder arbeidsgivers krav på en viss lojalitet fra arbeidstakers side. Hensynet til yringsfriheten 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 samarbeidsklime, 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 varsle resultatenhetsleder, eventuelt 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 kommunaldirektør eller stabsjef på aktuelt område. I tilfeller der arbeidstaker vurderer det som nødvendig i forhold til varselets innhold kan Rådmannen varsles. Det kan også varsles til resultatenhetsleder, nærmeste leder, kommunaldirektør eller Rådmannen via tillitsvalgt eller verneombud.

Varsling til HMS

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

8. Behandling av varselet

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

Behandling av hvordan man melder om uønsket hendelse er beskrevet i kommunens HMS-håndbok.

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

Når varslingsmottaker er nærmeste leder/resultatenhetsleder, 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 HMS/BHT, skal HMS/BHT legge saken frem 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 eller varslingsgruppen). Verneombudet har en fri og uavhengig rolle og er verneombud for alle medarbeidere og skal bidra ift. 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 gjennomgjeng 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. straffesanksjonert) 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 eventuelt bli fulgt opp iht. retningslinjer for håndtering av vanskelige personalsaker.

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

Dersom varselet gjelder varsler, 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 varsler ikke er anonym. Etter at undersøkelser er foretatt, skal det forestas en vurdering om varslet 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.

Faktaundersøkelse som metode i saker om mobbing og trakassering

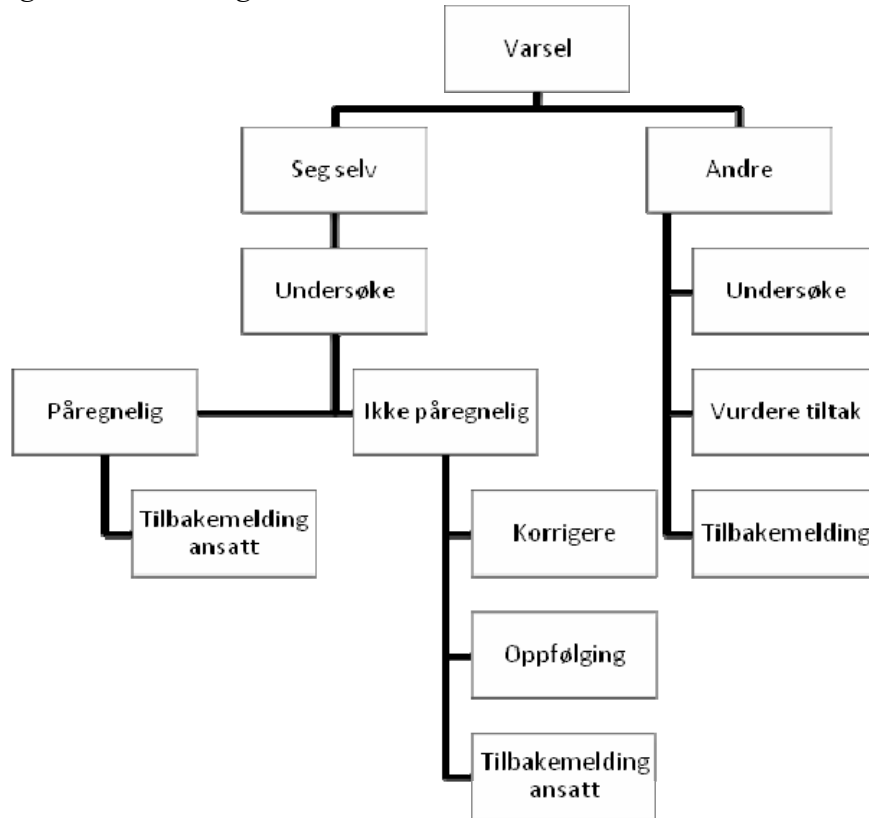
Faktaundersøkelse er en metode som Sandnes kommune har valgt å ta i bruk når konkrete saker om mobbing og trakassering foreligger og andre konfliktløsningsmetoder ikke har fungert eller ikke ansees som egnet.

Målsetting med 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

Figur 1. Behandling av varsel



9. Ekstern varsling

Varsling til tilsynsmyndigheter

Dersom varsleren eller den det er varslet til mener at saken ikke er godt nok ivaretatt, 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

Arbeidstaker har mulighet til å varsle media eller på andre måter gjøre opplysningene tilgjengelig for offentligheten.

Før en 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

Skjema for varsling	Mottaker
Uønsket hendelse	Leder, med kopi til VO
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 avkrefret/bekreftet av parten så tidlig som mulig.

Utrednings- og informasjonsplikt – forvaltningsloven § 17

Forvaltingsorganet 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.