



---

<b>Til:</b>	Byrådsavdelingene, etatene, bydelene og kommunale foretak	<b>Saksnr.:</b>	200603647-8
<b>Fra:</b>	Byrådsavdeling for finans og utvikling	<b>Arkivkode:</b>	050
<b>Saksbeh.:</b>	Turid Vibe/ Hilde Langaker/ Harald Nævdal	<b>Utsendt dato:</b>	13.03.2007
<b>Telefon:</b>	23 46 17 55	<b>Gjelder fra:</b>	d.d.
		<b>Gjelder til:</b>	
		<b>Erstatter:</b>	

---

## RETNINGSLINJER FOR LOKALE VARSLINGSORDNINGER

Nye lovendringer i arbeidsmiljølovens §§ 2-4, 2-5 og 3-6 vedrørende ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold og vern mot gjengjeldelse for varsling trådte i kraft fra 01.01.2007. Arbeidsgivere har i henhold til lovendringene plikt til å utarbeide rutiner og sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling fra ansatte.

I henhold til loven (arbeidsmiljøloven § 3-6) skal det i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet utarbeides rutiner for intern varsling *eller* settes i verk andre tiltak som legger til rette for varsling. I byrådssak 1001/07 ble det vedtatt et nytt punkt i Oslo kommunes overordnede HMS-system om at hver enkelt virksomhet skal utarbeide rutiner for intern varsling.

I byrådsvedtak 09.01.07, sak 1001 om etablering av varslingsordninger i Oslo kommune, vedtok byrådet at det skal opprettes lokale varslingsordninger i alle virksomheter i Oslo kommune, jf. byrådssakens vedtakspunkt 1. I tillegg skal det også opprettes en sentral varslingsordning, jf. byrådssakens vedtakspunkt 2. Både den sentrale og de lokale varslingsordningene skal ta imot varsler om kritikkverdige forhold både fra ansatte og fra publikum.

Den delen av den lokale og den sentrale varslingsordningen som skal håndtere varsler fra *ansatte*, har grunnlag i arbeidsmiljøloven. Den delen av varslingsordningen som skal håndtere varsler fra *publikum* kan utløse konsesjonsplikt fra Datatilsynet fordi man da går ut og oppfordrer publikum om å varsle. Inntil videre skal virksomhetene derfor *ikke* iverksette *informasjonstiltak* overfor *publikum* når det gjelder varslingsordningen. Denne delen av varslingsordningen iverksettes først når konsesjonsspørsmålet er avklart og det vil bli gitt nærmere orientering om dette. Varsel som virksomheten mottar *uoppfordret* fra publikum skal behandles uten å avvente konsesjonsvedtak, i tråd med punktene nedenfor.

Virksomhetsleder må opprette og sette i drift det lokale varslingsmottaket med sikte på mottak av varsler fra ansatte snarest mulig og senest innen 01.06.2007. Varsler som mottas før egen mottaksordning er etablert må likevel behandles, ettersom lovreglene som gjelder ansattes rett til å varsle trådte i kraft allerede 01.01.2007.

Ved etablering av det lokale varslingsmottaket må virksomhetsleder legge frem sak/ orientere om opplegget og organiseringen av dette i AMU/ MBU i henhold til avtaleverket. I tillegg bør det avholdes egne informasjonsmøter med personalet for å orientere om ordningen.

I denne forbindelse skal veiledningen til de ansatte som følger som vedlegg til rundskrivet her gjøres kjent for alle ansatte. Det skal også orienteres om at det er kun *ett* mottak for varsler i hver virksomhet og hva som er adressen til det lokale varslingsmottaket.

### 1. Etablering av lokal varslingsordning

Det skal være ett lokalt varslingsmottak i hver av Oslo kommunes virksomheter. Varslingsmottaket skal motta, registrere og følge opp varsler om kritikkverdige forhold fra ansatte, brukere, leverandører og publikum for øvrig.

Varslingsmottaket skal ha den samme adressen for alle varslere, og skal organiseres internt i virksomheten, ikke ved anskaffelser fra eksterne leverandører. For øvrig skal varslingsmottaket tilpasses lokalt i forhold til virksomhetens størrelse og art.

### 2. Ledelsesansvaret

Varslingsordningen er en del av virksomhetsledelsens ansvarsområde.

Det er et ledelsesansvar å legge til rette for tillit og åpenhet i virksomheten slik at varsling av kritikkverdige forhold ikke oppleves som risikofylt for de ansatte.

Det er et ledelsesansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette tiltak i forhold til kritikkverdige forhold som avdekkes ved varsling.

### 3. Ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold

Ansatte har etter arbeidsmiljøloven § 2-4 rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Kritikkverdige forhold kan være:

- Lovbrudd, for eksempel:  
Korrupsjon og økonomiske misligheter  
Fare for pasienters liv og helse  
Farlige produkter eller dårlig arbeidsmiljø
- Brudd på kommunens etiske regler

### 4. Behandling av varsler i virksomhetene

Etter at varselet er mottatt skal virksomhetsledelsen undersøke, vurdere og beslutte den videre behandlingen av saken.

Dersom varselet kommer fra ansatte og berører HMS-området skal saken behandles gjennom HMS-systemet. Det vises til kommunens overordnede HMS-system og HMS-veiledning.

Dersom varselet ikke berører HMS-området beslutter ledelsen annen behandling av saken. Det kan for eksempel ved varsler om korrupsjon og misligheter dreie seg om en personalsak, politianmeldelse mv. I noen tilfelle kan det være en kombinasjon av behandlingsveier. For eksempel kan en korrupsjonssak medføre så store belastninger på arbeidsmiljøet at (deler av) saken i tillegg må behandles i HMS-systemet.

Nærmere regler om oppfølging og saksbehandling av varsler er omtalt i punkt 8 nedenfor.

## 5. Vern for varsleren mot gjengjeldelse

I henhold til arbeidsmiljøloven § 2-5 er gjengjeldelse mot arbeidstaker som har varslet i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2-4 forbudt. I henhold til loven må arbeidsgiveren bevise at gjengjeldelse *ikke* har skjedd såfremt arbeidstakeren fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at gjengjeldelse har funnet sted (delt bevisbyrde).

Begrepet gjengjeldelse skal forstås vidt. Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på forsvarlig varsling, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Forbudet gjelder formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon og avskjed. Forbudet gjelder også mer uformelle sanksjoner som for eksempel endringer i arbeidsoppgaver, forhold knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, omplassering og andre tjenstlige konsekvenser, når disse ikke har sin årsak i andre forhold. Forbudet skal ikke utelukke at arbeidsgiver kommer med motytringer, men det må trekkes en grense mellom motargumenter og reaksjoner som har karakter av gjengjeldelse.

Disse reglene forutsetter at arbeidstaker har varslet på en forsvarlig måte i henhold til arbeidsmiljøloven § 2-4. Brudd på forsvarlighetskravet i forbindelse med varsling kan være: De kritikkverdige forholdene tas opp på en helt utilbørlig måte som unødvendig skader samarbeidsklima, arbeidsmiljøet eller enkeltpersoner i virksomheten, for eksempel ved gjentatte grunnløse påstander rettet mot kolleger.

## 6. Vern for den det varsles om

Det må sørges for vern også for den det varsles om. Varslingsordninger kan misbrukes av den som av ulike grunner vil sverte en annen. Før substansen i et varsel er bekreftet/ avkreftet må derfor varselet behandles med stor varsomhet slik at færrest mulig får tilgang til det. Virksomhetene må behandle innkomne opplysninger på en måte som ivaretar arbeidsmiljøet og hensynet til den det varsles om.

Den det varsles om vil som hovedregel ha partsinnsyn i alle opplysninger i varselet, inkludert hvem som har varslet, jf. avsnitt 8.6 nedenfor.

## 7. Anonymitet

Varslingsordningen skal legges opp slik at det kan varsles anonymt. Virksomhetene har plikt til å saksbehandle også anonyme varsler.

Dersom varsleren velger å oppgi navn er vedkommende ikke nødvendigvis vernet i forhold til lovbestemmelser om innsyn. Varslere som ønsker å være anonyme bør derfor rådes til å ikke oppgi sin identitet til virksomheten, jf avsnitt 8.6 nedenfor.

## 8. Nærmere om saksbehandlingen

De samme regler som ellers gjelder for saksbehandling og dokumenthåndtering i kommunen gjelder også i forbindelse med mottak av varsler. Det gjelder regler i forvaltningsloven, offentlighetsloven, personopplysningsloven og arkivloven, samt forskrifter til disse og kommunens egne regelverk og instruks. Ettersom mange av reglene kan oppfattes som vanskelige gjennomgå en del av de mest sentrale reglene nedenfor.

### 8.1 Informasjon om varslingsmottaket

I tillegg til den informasjon som skal gis ved implementering av det lokale varslingsmottaket (se i innledningen ovenfor) bør virksomhetene ha informasjon til de ansatte på virksomhetens intranettsider.

Som vedlegg til rundskrivet her følger en veiledning til de *ansatte* om deres rett til å varsle. Denne veiledningen kan legges på virksomhetenes intranett sammen med annen informasjon om varslingsmottaket. I veiledningens punkt 3 "Fremgangsmåte for varsling", første avsnitt står det at varsling kan skje muntlig eller skriftlig etter den ansattes eget ønske. Det skal ikke oppfordres til å bruke e-post i forbindelse med varsling, jf. Oslo kommunes e-post-instruks (rundskriv 24/2001).

Informasjon på Internett må vente til konsesjonssøknaden er avgjort (se i innledningen ovenfor).

### 8.2 Informasjonssikkerhet

I arbeidet med varsler må virksomheten være oppmerksom på at saken kan inneholde personopplysninger, til dels sensitive personopplysninger (straffbare forhold), og sørge for at opplysningene behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven med forskrifter. For nærmere veiledning vises det til "Instruks for informasjonssikkerhet", vedtatt av byrådet 20.06.2002, sak 1316. Det vises særlig til kravene om "sikker sone" ved behandling av sensitive personopplysninger. Instruksen forutsetter at alle sensitive personopplysninger behandles i sikker sone. Det er ikke gjort unntak for føring av postjournal. Det vises videre til forskrift 25.06.2004 nr 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

Varslingsordning for egne ansatte krever kun melding til Datatilsynet. Slik melding er sendt og omfatter alle virksomheter i kommunen. Varslingsordningen for ansatte kan derfor opprettes og kunngjøres, mens informasjon om varslingsordning for andre må avvete avgjørelse i konsesjonssøknad, se innledningsvis i rundskrivet og i punkt 8.1 ovenfor.

### 8.3 Mottak av varsel

Virksomheten skal registrere mottatte varsel som et journalpliktig dokument i henhold til gjeldende arkivregler, jf blant annet arkivforskriften § 2-6 og § 2-7. I postjournal som legges på

Internett bør som et minimum navn på personer (avsender, mottaker og den det varsles om) skjermes.

Varsalet skal tilgangsbegrenses internt i virksomheten til dem som har et absolutt behov for tilgang til varselet.

Ved mottak av varsel må det vurderes om varselet skal unntas fra offentlighet ("forhåndsklassifisering"). Hovedregelen etter offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Det er imidlertid en rekke unntak fra dette. Flere av disse kan være relevante i forbindelse med mottatte varsel;

- Offentlighetsloven § 5a: Opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt er unntatt fra offentlighet. Den generelle bestemmelsen om taushetsplikt finnes i forvaltningsloven § 13, hvor det heter at opplysninger om "noens personlige forhold" er undergitt taushetsplikt. For eksempel kan påstander i et varsel om at en navngitt ansatt har gjort seg skyldig i korrupsjon eller underslag, være undergitt taushetsplikt. Også varslersers identitet kan være undergitt taushetsplikt. Relevante momenter i vurderingen vil blant annet være varselets innhold, om varsleren ønsker å være anonym, om opplysningene var offentlig kjent fra før og om offentliggjøring av identiteten kan svekke tilliten til varslingsordningen og kommunens arbeid med forebygging av kritikkverdige forhold.
- Offentlighetsloven § 6 nr 2 a: Dokumenter kan unntas offentlighet når dette er påkrevd blant annet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens personalforvaltning. Unntaket kan for eksempel være aktuelt når varselet synliggjør en konflikt på arbeidssedet, og unntak er nødvendig for å løse konflikten.
- Offentlighetsloven § 6 nr 5: Dokumenter om lovovertrerdelse kan unntas offentlighet. Unntaket gjelder gjennomførte lovovertrerdelser, og antas også å gjelde forestående lovovertrerdelser. Unntaket gjelder selv om det kan være uklart om det foreligger en lovovertrerdelse, typisk fordi dette ennå ikke er avklart. Unntaket gjelder også lovbrudd som ikke er sanksjonert med straff.

Når et dokument kan unntas offentlighet skal det likevel vurderes om dokumentet bør gjøres kjent helt eller delvis, jf offentlighetsloven § 2 tredje ledd (meroffentlighet). Dette kan være aktuelt både ved mottak (forhåndsklassifisering), og ved senere innsynsbegjæringer. Etter Oslo kommunes gjeldende regler om offentlighet, punkt 5.1, heter det at det kun skal gjøres unntak fra offentlighet etter § 6 "dersom det vurderes at offentliggjøring vil kunne skade kommunens eller enkeltpersons interesser". Ved vurdering av meroffentlighet i mottatte varsel må det vurderes hvilke skadevirkninger innsyn kan få i forhold til varsleren, den det varsles om, og i forhold til varslingsordningens omdømme og effektivitet. Det antas etter dette at det i mange tilfeller vil være begrenset rom for å utvise meroffentlighet ved begjæringer om innsyn i mottatte varsel. Det kan imidlertid være aktuelt med innsyn i deler av varsel, etter skjerming av de opplysninger som kan skade kommunens eller enkeltpersoners interesse.

Det kan også komme begjæringer om innsyn i dokumenter som er unntatt ("forhåndsklassifisert") offentlighet etter § 5 a på grunn av lovbestemt taushetsplikt. Det er bare "opplysninger" og ikke hele dokumenter det skal nektes innsyn i på grunn av taushetsplikt. De deler av dokumentet som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger er offentlig, med mindre disse delene av dokumentet gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unnlatte opplysningene utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold. Før en eventuelt gir innsyn må dokumentet anonymiseres. Det er ikke alltid tilstrekkelig å fjerne navn. Alle opplysninger som kan brukes til å

identifisere den aktuelle personen må fjernes. For taushetsbelagte opplysninger skal det ikke vurderes meroffentlighet,

Det vises for øvrig til rundskriv 24/2003 ”Regler om offentlighet i Oslo kommune”, og til Justisdepartementets veileder i offentlighetsloven (se under regelverk på departementets hjemmesider).

#### 8.4 Oppfølging av varselet

Alle varsel skal vurderes. Forvaltningslovens regler for saksbehandling gjelder, herunder habilitetsregler og taushetspliktsregler. I forhold til oppfølging som gjelder mulige tiltak overfor enkeltansatte vil kravene til forberedelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven kap IV gjelde.

Virksomhetens ledelse skal beslutte hvordan varselet skal følges opp. Denne beslutningen må kunne dokumenteres i ettertid. Et varsel kan følges opp internt. Det kan være aktuelt å sende varselet til overordnet byrådsavdeling eller til det sentrale varslingsmottaket. Det kan også være aktuelt å involvere internrevisjonen eller ekstern revisor e.l. Videre kan det være aktuelt å sende saken til en annen kommunal virksomhet dersom varselet er feilsendt.

Dersom varselet omhandler virksomhetslederen selv vil vedkommende være inhabil til å behandle saken. Varselet skal da behandles av overordnet nivå.

Når saken er ferdig undersøkt må det vurderes om det skal iverksettes tiltak. Slike tiltak kan for eksempel være igangsetting av personalsak eller rutineendringer.

I noen tilfeller kan det også være aktuelt at saken henlegges eller legges til observasjon. Dette kan for eksempel være aktuelt hvor lignende varsel er undersøkt tidligere, eller at det er behov for å avvente andre prosesser.

Virksomhetsleder bør selv ta beslutningen om å avslutte saken. Dersom det i enkelttilfelle vurderes som nødvendig at andre enn virksomhetslederen tar denne beslutningen, skal begrunnelsen for dette nedtegnes.

Beslutningen som avslutter saken må kunne dokumenteres i ettertid. Herunder må det dokumenteres hvilke tiltak som er besluttet iverksatt.

Mottatte varsel kan utløse plikt til å underrette kommunerevisjonen, overordnet byrådsavdeling, Byrådsavdeling for finans og utvikling og Byrådslederens avdeling, jf rundskriv nr. 14/95 ”Retningslinjer for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune”.

#### 8.5 Sikre opplysningenes kompletthet, relevans, korrekthet og at de er oppdaterte

Oslo kommune har lovpålagt plikt å sørge for at opplysningene er så korrekte og oppdaterte som mulig i forhold til formålet, jf forvaltningsloven § 17 og Personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d. Sistnevnte lovbestemmelse pålegger Oslo kommune å sørge for at de personopplysninger som behandles er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen. Kravet til relevans trekker opp en ytre grense for hvilke personopplysninger som kan tas med i

behandlingen. Kravet kan ikke fravikes gjennom samtykke fra den registrerte. Opplysninger som er uvedkommende eller unødvendige skal holdes utenfor, og i utgangspunktet slettes, jf. lovens § 28. Kravet til tilstrekkelighet stiller krav om at man har nok opplysninger for å kunne ivareta formålet med behandlingen.

Informasjon skal ikke innhentes fra tredjemann om dette ikke anses nødvendig for å behandle varselet og iverksette tiltak.

## 8.6 Den varselet omhandler – informasjon og innsyn

Mottatte varsel kan inneholde opplysninger og påstander om personer. Dette vil kommunen ha plikt til å undersøke nærmere med mindre påstandene legges bort som grunnløse, jf punkt 8.4. Ansatte som det varsles om kan ha rett til å uttale seg i saken og rett til partsinnsyn, jf forvaltningsloven §§ 16 – 19 og rett til innsyn etter personopplysningsloven § 18.

Som hovedregel bør den det varsles om så tidlig som mulig underrettes muntlig om at det er mottatt et varsel. Den ansatte informeres muntlig om hva varselet går ut på og om sakens videre gang. Slik informasjon skal gis på en skånsom måte. Tilbud om slik generell informasjon gis ikke dersom det vurderes å foreligge fare for bevisforspillelse eller lignende.

Forvaltningslovens kan etter omstendighetene gi den opplysningene handler om, rett til innsyn i varslersens identitet. Dette vil bero på en konkret vurdering. Dersom virksomheten kjenner varslersens identitet, vil det normalt være hensiktsmessig å be varsleren om samtykke til å oppgi identiteten. Dersom samtykke ikke gis kan det innhentes juridisk råd fra Byrådsavdeling for finans og utvikling, seksjon for virksomhetsutvikling, eller fra Kommuneadvokaten.

## 8.7 Tilbakemelding til varsler

Så langt mulig bør varsler gis en kortfattet orientering om oppfølgingen av saken. Det bør orienteres om at varsel er mottatt, og at videre oppfølging blir vurdert. Når saken er avsluttet kan det for eksempel gis en orientering med følgende innhold:

- Varselet inneholder ikke tilstrekkelig informasjon til at undersøkelser kan foretas
- Varselet gir/gir ikke grunnlag for oppfølging i form av endrede regler/rutiner
- Varselet gir/gir ikke grunnlag for (annen) videre oppfølging i virksomheten
- De forhold varselet gjelder anses allerede ivaretatt gjennom igangsatte tiltak

Dersom varselet er mottatt i elektronisk form er det et krav etter eForvaltningsinstruksen § 6 at det skal gis bekreftelse til avsender om at henvendelsen er mottatt.

## 8.8 Rapportering

Det vil bli stilt krav om rapportering i forbindelse med fremtidige årsberetninger. Det kan blant annet bli krav om å rapportere på antallet mottatte varsel, antall oppfulgte varsel og hvordan varslene er fulgt opp.

Det kan også bli aktuelt med egne rapporteringsordninger i tillegg.

## 8.9 Arkivering av varsel

Mottatte varsel skal arkiveres i henhold til arkivloven med forskrifter, jf arkivloven § 9.

Etter personopplysningsloven § 28 tredje ledd kan den registrerte kreve sletting av opplysninger som er sterkt belastende for ham eller henne, og sletting er forsvarlig ut fra en samlet vurdering av bl.a. andres behov for dokumentasjon og hensynet til den registrerte. Etter § 28 fjerde ledd kan Datatilsynet, etter at Riksarkivaren er hørt, fatte vedtak om at retten til sletting etter tredje ledd går foran reglene i arkivloven § 9.

Merete Johnson  
Kommunaldirektør

Per-Steinar Aasebø  
seksjonssjef

Vedlegg: Veiledning til ansatte om rett til å varsle