

03.09.2018

# Høring – NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjon for frie redaktørstyrte medier, herunder redaktører, journalister og utgivere, som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten. NP skal ivareta og forsvare ytringsfriheten og pressefriheten.   
  
Vi viser til høringsbrev av 25. april d.å og takker for muligheten til å kommentere Varslerutvalgets utredning.   
  
Gode vilkår for varsling er en nødvendig forutsetning for ytringsfrihet, herunder at folk går videre med opplysninger av allmenn interesse. Vi har mange eksempler på saker av stor samfunnsmessig betydning som har blitt kjent som følge av varsling til mediene, flere av disse er redegjort for i NOUen, særlig kap 8. Det er derfor en høyt prioritert oppgave i Norsk Presseforbund å jobbe for et sterkt varslervern og en ordning som bidrar til at viktig informasjon når ut til samfunnet.

Slik vi ser det har vi ikke et godt nok varslervern i Norge, verken i praksis eller etter loven. På tross av at myndighetene og skiftende regjeringer gang på gang har understreket betydningen av å verne varslere mot represalier, og selv om temaet stadig har vært på dagsorden i den offentlige debatt, vet vi at mange varslere opplever å ikke bli tatt på alvor, og å bli utstøtt etter at de har sagt fra om kritikkverdige forhold. Som følge av dette har flere varslere gått ut i etterkant og advart mot å varsle, som Fredrikstad kommune[[1]](#footnote-1) (2017) og et samlet styre i Politiets fellesforbund i etterkant av Monika-saken[[2]](#footnote-2).

Et samfunn uten godt klima for varsling svekker den enkeltes ytringsfrihet, og det gir grobunn for korrupsjon, mislighold og maktmisbruk. Det kan gjøres alvorlige feil uten at det blir rettet opp eller gjort kjent i offentligheten. Det er et demokratisk problem, og det vanskeliggjør medienes mulighet til å ivareta sine kjerneoppgaver – å avdekke kritikkverdige forhold og beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre (Vær Varsom-plakaten punkt 1.4 og 1.5).

Vi er derfor godt fornøyde med at det ble nedsatt et NOU-utvalg og mener utvalget har gjort et viktig og grundig arbeid på området, som vil ha stor betydning fremover. Vi vil særlig trekke fram at utvalget har gjort egne undersøkelser som bygger opp om det som tidligere har vært en «etablert sannhet» - at varsling er «samfunnsøkonomisk lønnsomt (punkt 9.1». Vi vil også hevde at det at en sak blir kjent gjennom varsling til mediene kan ha en selvstendig verdi utover selve saken. Det kan føre til at andre varsler om tilsvarende saker andre steder, og det kan føre til en økt forståelse og innsikt i samfunnet om feil som skjer, maktmisbruk osv. Slik kan vi også komme videre som samfunn.

* **Vi støtter henvisning til Grunnloven med flertallets forslag til lovtekst (punkt 10.5.2):**

En henvisning til Grunnloven i forbindelse med varsling vil være en nødvendig påminnelse om at varsling er en del av ytringsfriheten, som er forankret både i Grunnlovens § 100 og EMK artikkel 10. Det er en kjensgjerning at dette perspektivet mangler på mange arbeidsplasser, og at mange ansatte tror at de må oppfylle et sett av kriterier for i det hele tatt kunne omtale egen arbeidsplass. Det vil forenkle situasjonen om alle har et felles utgangspunkt – at alle ytringer er både ønskelig og lov, og at det er begrensningene som krever særlig begrunnelse. Sivilombudsmannen gir i sin uttalelse i sak 2015/950[[3]](#footnote-3), Undersøkelse av eget tiltak – offentlig ansattes ytringsfrihet, god veiledning her:

«Ombudsmannen har i flere tidligere uttalelser lagt til grunn som utgangspunkt at arbeidsgiver ikke har adgang til å reagere på en ansatts ytringer, med mindre det foreligger en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser.

Det er også pekt på at det skal mye til før grensene for den ansattes ytringsfrihet er overskredet. Ytringer som ikke er undergitt taushetsplikt, og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakerens egne oppfatninger, vil det vanligvis være anledning til å komme med. Det gjelder også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Offentlige ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører eller kan påføre virksomheten skade.»

Videre vil man også lettere kunne få fram at varsling handler om et forsterket vern i de tilfeller der ytringen kunne vært begrenset, men der det har oppstått en situasjon at ytringen blir så viktig at retten til å gi videre veier tyngre enn begrunnelsen for å holde tilbake. Flertallets forslag om en henvisning til den alminnelige ytringsfriheten og Grl. § 100, vil etter vårt syn tydeliggjøre dette. Mindretallets forslag, der man kobler retten til å varsle direkte opp mot Grl. § 100 vil derimot kunne føre til en innsnevring av ytringsfriheten og tolkes som at man bare kan omtale forhold ved egen arbeidsplass, dersom vilkårene i § 100 er oppfylt. Vi støtter derfor ikke mindretallets forsalg, og mener det vil kunne virke mot sin hensikt.

* **Vi støtter forslaget om at man i formålsparagrafen setter inn en egen bestemmelse om at man har plikt til å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten (punkt 10.4.3.).**

Vi støtter utvalgets argumentasjon rundt dette, og vil også henvise til flere uttalelser fra Sivilombudsmannen som fastslår at offentlige arbeidsplasser griper inn i den ansattes ytringsfrihet, se for eksempel sak 2015/1206, 2012/1031 og 2010/90. Praksis har derfor vist at vi har et reelt behov for en slik påminnelse. I denne forbindelse vil vi også gi vår tilslutning til utvalgets forslag om en rekke opplærings- og kommunikasjonstiltak om varsling (kap. 11). En god kultur på arbeidsplassen for å si fra om uenigheter, være åpne om feil og gå videre med kritikkverdige forhold, vil også gi grobunn for at folk tør å varsle.

* **Vi støtter flertallets forslag om at det er ønskelig med en egen lov om varsling (punkt 10.3), og særmerknaden om at det haster med å utarbeide en egen lov om varsling**.

Vi støtter flertallets argumentasjon om at en egen lov vil styrke ytringsklimaet og bidra til økt oppmerksomhet om varsling, og at ikke minst #metoo-kampanjen har vist at det er behov for tydelig regelverk for personer utover egen arbeidsplass. Videre støtter vi særmerknaden fra utvalgsmedlem Jensen om at det haster å sette i gang dette arbeidet, og at det vil forsterke varsling som et samfunnsfenomen, og ikke bare et arbeidsmiljøfenomen, slik det i stor grad blir sett på i dag. Vi gir også vår tilslutning til merknadene fra Norsk Journalistlag, punkt 3 a, om at varslervernkretsen «må utvides til også å omfatte tillitsvalgte i organisasjoner, samt oppdragstakere og frilansere».

* **Vi støtter utvalget i at det er nødvendig å gi innhold til begrepet «kritikkverdige forhold», at begrepet må favne vidt og at en kasuistisk liste med eksempler på konkrete sakstyper ikke kan være uttømmende (punkt 10.7.3).**

Vi støtter utvalget i at det kan være hensiktsmessig å angi hvilke ytringer som i utgangspunktet ikke skal anses å være kritikkverdige forhold, som en nedre grense. Et mål i lovgivningsarbeidet bør være å angi kriterier som gjør brukere av loven istand til å gjøre gode selvstendige vurderinger, ettersom listen uansett ikke er uttømmende. Til opplistingen av kritikkverdige forhold, har vi følgende kommentar:  
  
- Under bokstav a bør begrepet «kriminalitet» ikke være begrenset til «økonomisk», men omfattes all type kriminalitet.   
- Under punkt b bør man også ta med dyrevelferd, jf. Norsk Journalistlags høringsuttalelse punkt 3 b.  
- Under punkt c vil vi ta inn «produkt- og transportsikkerhet», jf. Norsk Journalistlags høringsuttalelse.   
- Under punkt d bør «myndighetsmisbruk» erstattes med «*makt*misbruk», det omfatter også private.  
- I likhet med Norsk Journalistlag mener vi at når utvalget i bokstav e) fremhever «arbeid som ikke oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven», er det naturlig at også krav i «tariffavtaler» inkluderes.

* **Vi støtter flertallets forslag om å erstatte begrepet «forsvarlig varsling» til en klargjøring av hva som ligger i dagens krav til «forsvarlig fremgangsmåte» punkt 10.8.4.**
* **Vi støtter utvalgets forslag om å endre ordlyden fra at «arbeidstaker har rett til å varsle» til «arbeidstaker kan/kan alltid varsle» punkt 10.8.4.**
* **Videre gjør utvalget en viktig presisering ved å foreslå å ta inn i lovteksten at varselet gjelder «ved grunn til mistanke» om kritikkverdige forhold,**

Som utvalget selv er inne på er dette et vilkår som i praksis kan bidra til at terskelen for å varsle blir for høy, selv om ikke det er rettskildemessig grunnlag for en slik påstand. Problemet er jo nettopp at hvis dette er en realitet, så vet vi ikke om disse sakene. Men beskrivelser, både fra varslere og deltagere på innspillskonferansen som utvalget viser til, tyder på at det bidrar til en for høy terskel. Uansett er begrepet såpass tvetydig og uklart, at det rent lovteknisk er lite egnet som vilkår. En konkretisering av hvilke kriterier som ligger bak, vil være mye tydeligere og bedre egnet til å angi den faktiske terskelen, både overfor den som ønsker å varsle, og arbeidsgiver.   
  
Som utgangspunkt støtter vi utvalgets tre kriterier for forsvarlighet som er angitt i punkt 1-3 under 10.8.4.   
*Vi mener utvalget legger en for høy terskel for «god tro» under punkt 1.* Vi viser særlig til formuleringen «Dersom arbeidstaker har gjort det han eller hun kan for å bringe fakta på bordet, anses det tilstrekkelig, selv om informasjonene eller opplysningen i ettertid viser seg å ikke være korrekt. Dersom målet er å få alle som sitter på viktige opplysninger til å gå videre med dem, må man ha en lav terskel for å gå videre, ikke minst internt. Videre mener vi de forarbeidene utvalget viser til (Ot.prp. 84 (2005-2006) angir en lavere terskel enn det utvalget skisserer, i sitatet gjengitt i NOUen på s. 160. Det avgjørende etter vårt syn kan ikke være om en potensiell varsler har gjort alle forundersøkelser selv, men at påstandene ikke fremstår som «grunnløse eller svakt funderte», slik man formulerte det i Ot. Prp. 84 (2005-2006). I stedet for å stille krav om at varslere skal gjøre egne undersøkelser for å ha «grunn til mistanke», bør det stilles krav om at vedkommende må ha en eller annen form for grunnlag for påstandene – enten det er i form av dokumentasjon eller noe vedkommende har hørt. Og dette kan selvsagt nyanseres etter hva slags varslingsform man velger. Dette bør tydeliggjøres i de nye forarbeidene til endringen.   
  
*Når det gjelder offentlig varsling/ varsling til mediene, synes vi utvalget har lagt en høy terskel til grunn for varsling ved at forholdet både må ha allmenn interesse og at intern varsling som hovedregel må være forsøkt.* Igjen mener vi målet – at varsling er ønskelig og nødvendig – må veie tyngst. Noen opplysninger er så viktige å få ut at hensynet til dette må tillegges mer vekt enn behovet for at man varsler internt først, uavhengig av hva som anses hensiktsmessig. En regel om at intern varsling alltid må være forsøkt (med mindre det er grunn til å tro at intern varsling ikke er hensiktsmessig), kan føre til at viktige opplysninger glipper fordi arbeidstaker ikke ønsker å ta saken opp internt. Vi mener derfor prisen man må betale er at saker av allmenn interesse, også kan varsles direkte til mediene eller offentligheten for øvrig. Vi viser her til høringsuttalelsen fra Norsk Journalistlag og støtter primært deres argumentasjon om å følge svensk ordning slik at vilkårene blir alternative, ikke kumulative. Dersom dette ikke fører fra støtter vi forslaget i høringsuttalelsen fra Norsk Redaktørforening om å øke kravet til allmenn interesse, gjennom å stille krav om at varselet må gjelde «kritikkverdig forhold av allmenn interesse».

* **Vi støtter varslingsutvalgets medlem Jensens særmerknad om at det bør tydeliggjøres at taushetsplikten etter dagens arbeidsmiljølov § 2 A-4 også omfatter fritaket for forklaringsplikt i straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3.**
* **Vi støtter samme medlems forslag om at det innføres et forbud mot at arbeidsgiver iverksetter tiltak for å avdekke varslerens identitet i de tilfeller som utløser taushetsplikt for offentlig myndighet om det samme.**

Vi mener flertallet i utvalget legger opp til et alt for svakt vern ved å argumentere med at gjengjeldelsesforbudet «indirekte» verner mot at det settes i gang etterforskning, dersom den fører til reaksjon mot varsleren. For det første gir det et alt for svakt vern mot den enkelte varsler ettersom etterforskningen i seg selv er en belastning, videre vil bare faren for at en slik etterforskning kan skje, ha en såkalt «chilling effect» på potensielle varslere. Igjen må man se hen til målet om at flest mulig varsler, dette bør gjenspeiles i de rettsikkerhetsgarantiene man legger opp til i loven.

Vi mener mindretallet her foreslår en god regel som er enkle å forholde seg til, både for varslere og arbeidsgiver, og det blir mer samsvar mellom offentlig myndigheters taushetsplikt og arbeidsgivers handlingsrom.

Subsidiært støtter vi Norsk Redaktørforenings subsidiære forslag om at det settes i gang et nødvendig utredningsarbeid med sikte på å få innført et slik etterforskningsforbud.

***•* Vi støtter utvalgets forslag om å legge inn eksempler på hva som kan anses som «gjengjeldelse» i selve lovteksten (punkt 10.12.3), og mener dette kan være en viktig avklaring både for varsler og arbeidsgiver.**

Samtidig kan denne aldri gjøres uttømmende.Erfaringer fra tidligere varslere har vist oss at gjengjeldelse kommer i mange ulike former, ikke alle like lett å forutse. Poenget med en slik liste må være å eksemplifisere slik at man har holdepunkter for vurderinger av om man står overfor en gjengjeldelse som følge av varsling.

*•* **Vi støtter utvalgets forslag om objektivt ansvar for økonomisk tap ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse, slik at varsleren i slike situasjoner kan kreve erstatning uavhengig av arbeidsgivers skyld.** Vi støtter også utvalgets vurderinger rundt oppreisingserstatning og at nivået bør heves fordi allmennpreventive og pønale hensyn bør være mer fremtredende. Vi viser her til punkt 13.3.3.

*•* **Vi støtter utvalgets forslag om et nasjonalt og uavhengig Varslingsombud, og mener det er et reelt behov for dette i samfunnet.** Vi mener utvalgets avgrensninger som beskrives i kapittel 12.4 og særlig 12.4.3 virker hensiktsmessige. Selv om ombudet primært skal være av veiledende karakter, mener vi utvalgets påpekninger om at ombudet bør ha særlig kompetanse til å kunne sette i gang uavhengige undersøkelser i alvorlige varslingssaker, er viktig.

• **Vi støtter flertallets forslag om å opprette en egen tvisteløsningsnemnd for varslingssaker, og kan i hovedsak slutte oss til flertallets begrunnelse i kap. 12.5. mv**.

I likhet med Norsk Journalistlag mener vi det er viktig at det videre arbeidet med varslervern må sees i sammenheng med styrking av kildevernet. Vi viser her til begrunnelsen fra Norsk Journalistlag, punkt 3 e, som vi støtter.

Med vennlig hilsen

Elin Floberghagen   
Generalsekretær ¨ Kristine Foss  
 jurist

1. <http://www.juristkontakt.no/i/2017/3/juko-2017-03b-391> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.nrk.no/norge/_-vi-vil-ikke-rade-noen-til-a-varsle-lenger-1.12859230> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/undersokelse-av-eget-tiltak-offentlig-ansattes-ytringsfrihet/> [↑](#footnote-ref-3)