



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep,
0030 Oslo
postmottak@asd.dep.no

Deres ref: 18/1189

Høring – NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern

Vi viser til høringsbrev av 25. april.

1. Innledning

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 730 medlemmer.

Vi er svært fornøyde med at regjeringen satte ned et utvalg med det formål å styrke vernet av varslere i Norge. Varslerinstituttet er et sentralt element i et liberalt demokrati, og en viktig kanal for avdekking av kritikkverdige forhold og for å fremme informasjon av allmenn interesse. Varslervernet er nært beslektet med kildevernet, selv om forankring, juridisk tilnærming og innretning er noe forskjellig.

Vi – og våre medlemmer – har gjennom mange år samlet rike erfaringer om hvordan varslervernet fungerer, eller rettere sagt ikke fungerer. Historiene om varslere som har blitt utsatt for urimelige represalier og gjengjeldelser er mange. Selv de tilfeller hvor varslene til slutt har blitt anerkjent som berettigede og varslerne har fått sin anerkjennelse, viser det seg ofte at varslerne sitter tilbake med betydelige ulemper og kostnader av ulik karakter. Resultatet av disse erfaringene er etter alle solemerker at færre tør å varsle og særlig at færre tør å stå frem med sine varsler. Det igjen betyr at vi som samfunn går glipp av vesentlig informasjon.

Det er derfor etter vårt syn helt nødvendig at det nå tas djerpe grep for å bedre prosessene knyttet til varsling om kritikkverdige forhold.

2. Noen overordnede betraktninger

Utvalgets utredning viser – med all mulig tydelighet – at et godt varslervern handler om langt mer enn spørsmål knyttet til forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det spenner langt videre enn det som naturlig kan ivaretas av rent arbeidsrettslige regler. Vi slutter oss til utvalgets beskrivelse av ønskeligheten av og behovet for et sterkt varslervern under punkt 9.1 (side 132, høyre spalte):

«Varsling om kritikkverdige forhold kan bidra til å avdekke ulovlige og uønskede forhold i en organisasjon innenfor et meget bredt spekter av forhold som samfunnet har vurdert som uønskede; straffbare forhold som arbeidslivskriminalitet, miljøkriminalitet, korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet, fare for pasienters liv og helse, skadelige arbeidsforhold, brudd på regler om personvern og informasjonssikkerhet, maktmisbruk mv. Det er viktig at arbeidstakere som har en særlig innsikt og kompetanse oppfatter at det er ønskelig og trygt å ytre seg om slike forhold. Ytringer fra ansatte i offentlig sektor bidrar til bedre kontroll med offentlige ytelser og ressursbruk.»

Undersøkelser gjennomført i forbindelse med utvalgets arbeid bygger opp under det som også tidligere har vært en allment anerkjent antakelse: Varsling er samfunnsøkonomisk lønnsomt, uavhengig av om det for den enkelte bedrift i gitte tilfeller kan være ulønnsomt.

I forlengelsen av dette er det viktig å presisere hva som er «samfunnsperspektivet» ved varslingssakene og dermed ved varslingsreglene. Utvalget stiller opp en «nullvisjon for arbeidslivet», en visjon som innebærer «ingen kritikkverdige forhold». Det er for så vidt spennende med offentlig oppnevnte utvalg som tør å gå så offensivt til verks hva gjelder målsettinger. Det er, isolert sett, ikke nødvendigvis noe problem at utvalget setter opp helt urealistiske visjoner for sitt arbeid. Utfordringen oppstår i det øyeblikket en slik visjon skal materialiseres i det utvalget kaller «ideelle» prosesser for varsling.

Utvalgets innstilling preges av et underliggende ønske om at alle varslingssaker skal løses internt og på lavest mulig nivå. Det er det selvsagt vanskelig å argumentere mot. Samtidig er det grunn til å reflektere rundt hva som ville blitt konklusjonen dersom systemene faktisk fungerte slik. Ville allmennheten da overhodet blitt kjent med at det forefantes kritikkverdige forhold til norsk arbeidsliv? Eller ville vi havne i en situasjon hvor en rekke kritikkverdige forhold fant sted, men ble varslet om og håndtert på en slik måte at allmennheten ikke fikk kunnskap om dem? Det ville i så fall fort kunne bli en form for «Potekims fasader», hvor alt ser vakkert ut på overflaten, men hvor det står helt annerledes til bak fasadene.

Dette leder naturlig hen til spørsmålet om allmennhetens interesse som en sentral del av det samfunnsmessige hensynet bak varslingsreglene. Det handler ikke bare om lønnsomhet i form av kroner og øre, men også om at betydningen av at innbyggerne får kunnskap om viktige prosesser i offentlig og privat virksomhet og hvordan avvik, uregelmessigheter og kritikkverdige forhold håndteres. Det er et hensyn som øker viktigheten av å ha gode systemer for å kunne varsle til offentligheten eller media.

3. Egen lov om varsling

Vi støtter utvalgets forslag (flertallet) om at det er ønskelig med en egen lov om varsling. Det er naturlig at varslingsreglene har vært forankret i arbeidsmiljøloven og at det også med en ny lov vil være egne (harmoniserte) regler om varsling der. Samtidig mener vi at det legges for stor vekt på varsling som et arbeidsmiljøfenomen. I mange tilfeller fremstilles varslingssaker primært som en konflikt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det leder naturlig hen til måter å tenke på som er forankret i tradisjonell arbeidsrett og i arbeidslivets rettslige og avtalemessige tenkning. En egen lov om varsling vil kunne fremheve det samfunnsmessige perspektivet ved varsling, slik det er uttrykt ønske om fra mange hold.

En egen lov vil også kunne bidra til økt oppmerksomhet om varsling, om verdien av varsling og et godt yringsklima. I en varslinglov kan formålsbestemmelser utnyttes til å uttrykke viktigheten av varsling og vern av varslere skal prioriteres. I det ligger det en mulig betydelig symbolverdi. En egen lov vil i tillegg kunne være et viktig pedagogisk hjelpemiddel for den som vurderer å varsle, men som er usikker på sine rettigheter og hvilke kriterier som gjelder for varsling. Vi vet at mange varslere er usikre på dette.

Vi deler flertallets betraktninger om at det er grunn til å se på andre samfunnsområder enn det tradisjonelle arbeidslivet, med tanke på behovet for varslingsvern også der. Vi mener imidlertid utvalget er for defensive i sin tilnærming til problemstillingen, når man først skal utrede dette spørsmålet for så «på sikt» lettere å «bre ut» en egen varslingslov til områder utenfor arbeidslivet.

Vi støtter utvalgsmedlem Jensens forslag om at arbeidet med en egen varslingslov bør settes i gang så raskt som mulig, og at man beholder enkelte parallelle bestemmelser i

arbeidsmiljøloven. Vi viser til dette medlemmets oversikt over hva en lov om varsling bør inneholde.

En egen lov om varsling vil naturlig også omfatte andre grupper enn de som omfattes av arbeidsmiljøloven, blant annet de grupper som regnes opp i arbeidsmiljøloven § 1-6, uavhengig av om de «utfører arbeid i virksomhet som er omfattet av loven», slik utvalgets flertall legger opp til. I tillegg til disse gruppene bør det også vurderes å innlemme andre grupper, for eksempel tillitsvalgte i organisasjoner, politiske partier og lignende, samt ulike grupper som utfører arbeid eller tjenester regulert gjennom andre avtaleformer, for eksempel bemanningsentreprise.

Varslingsutvalget foreslår at det etableres et særskilt Varslingsombud, og et flertall går også inn for å opprette en egen tvisteløsningsnemnd. Det er naturlig at lovregulering av både ombud og nemnd inngår i en ny varslingslov. Det er vi enige i. Samtidig er det viktig å understreke at ombud/nemnd og egen lov ikke er gjensidig avhengig av hverandre. Det betyr at en egen varslingslov bør utredes selv om det ikke blir opprettet et varslerombud og/eller en ny tvisteløsningsnemnd. Samtidig bør ikke opprettelsen av et ombud og/eller nemnd avvente en ny lov.

4. Grunnlovsforankring

I likhet med et samlet utvalg mener vi det er fornuftig å la varslingsreglene i arbeidsmiljøloven inneholde en tydelig henvisning til Grunnloven. En slik henvisning har primært pedagogisk verdi. Rent juridisk kan det argumenteres med at den strengt tatt er unødvendig. Vi vet imidlertid av erfaring at mange varslingssaker havner på feil spor fordi man ikke tar hensyn til at varslingsreglene på sett og vis «speilvender» ytringsfrihetsprinsippene i Grunnlovens § 100 og Den europeiske menneskerettserklæringens (EMK) artikkel 10. Mens Grunnlovens og EMK har som utgangspunkt at alt er tillatt, så sant det ikke er uttrykkelig forbudt, er det i varslingsreglene listet opp hvilke kriterier som må være oppfylt for at noe skal bli betraktet som et varsel i lovens forstand.

Med det siste som utgangspunkt er det lett å resonnerer som så at dersom kriteriene for hva som er et varsel ikke er oppfylt, så vil det å ytre seg om forholdet være «forbudt» og at den som varsler uten å ha oppfylt kriteriene dermed «bryter» varslingsreglene. Vi mener, som utvalgets flertall, at det er viktig å understreke og tydeliggjøre at varslervernet er et forsterket ytringsvern – utover den alminnelige ytringsfriheten og det alminnelige ytringsvernet som ellers gjelder. Varslervernet er et forsterket vern, det virker ikke alltid like klart.

Når det gjelder valg av lovtekst støtter vi flertallets forslag. Retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten fremgår av selve varslingsparagrafene. Å ha en grunnlovshenvisning med dette som utgangspunkt virker overflødig. Dersom henvisningen til Grunnlovens skal ha en funksjon må den vise til noe utover selve varslingsreglene. Det oppnås med flertallets forslag.

5. Lovtekster – generelt

En av de store svakhetene ved dagens varslingsregler er at de er svært lite pedagogiske og egnet til å skape stor usikkerhet hos potensielle varslere. Dagens bestemmelser er rundt formulert og det er nødvendig for menige arbeidstakere å dukke dypt inn i lovens forarbeider dersom vedkommende skal finne ut hvorvidt de er innenfor kriteriene for hva som regnes som et kvalifisert varsel.

I utvalgets mandat het det blant annet at «Utvalget skal gjennomgå varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og i den sammenheng særlig vurdere om «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte» i arbeidsmiljøloven § 2-4 er hensiktsmessige begreper og avgrensninger.»

Vi konstaterer at utvalget har utarbeidet helt nye paragrafer, med langt større detaljgrad hva gjelder å beskrive hva et varsel er, hva kritikkverdige forhold er og hvordan man kan gå frem for å varsle i tråd med lovens bestemmelser. Vi mener det er en stor fordel. For vanlige arbeidstakere – som loven er rettet inn mot – vil det trolig bli betydelig enklere å vurdere hvorvidt et eventuelt varsel vil dekkes av varslingsbestemmelsene og dermed også gi varsleren det særlige vern som da utløses.

Vi tar til etterretning at utvalget sier at endringene i lovtekstene ikke er ment å endre dagens rettstilstand, men at de er av pedagogisk karakter, ment for å skape klarhet. Det er nok formelt korrekt. Vi tror likevel at rettstilstanden *i praksis* vil endres, fordi flere arbeidstakere formodentlig vil forstå hva som skal til for å utløse varslervernet.

6. Formålsbestemmelse

Vi støtter utvalgets forslag om å legge til en ny bokstav b) i arbeidsmiljølovens § 1-1 om plikt for arbeidsgiver til å legge til rette for et godt yringsklima på arbeidsplassen. Dette vil ikke bare ha betydning for varslingssaker, men trolig minst like mye for andre typer ytringer, knyttet til faglig uenighet, mulighet for å være kritisk til egen arbeidsplass, prioriteringer osv. Særlig innen offentlig sektor er det viktig å endre på holdninger som er skapt og hvor ønsket om konsensus og strømlinjeforming av meninger og budskap mange steder har gått alt for langt.

7. Kritikkverdige forhold – avgrensning

NR mener det er viktig at utvalget nå foreslår en lovtekst som gir innhold til det vanskelige begrepet «kritikkverdige forhold». Vi tror det er avgjørende at potensielle varslere i større grad kan lese ut av lovteksten hva som omfattes av begrepet, men at den opplistingen som gjøres i lovutkastet ikke er uttømmende.

Vi har to merknader til den opplistingen utvalget gjør. Under bokstav a. mener vi at ordet «økonomisk» kan strykes, slik at formuleringen lyder «korrupsjon og annen kriminalitet». Under punkt d. mener vi det er grunn til å spørre om «myndighetsmisbruk» er det korrekte ordet, og om vi da unnlater å favne maktmisbruk i det private. Nå er jo ikke opplistingen uttømmende, så avgjørende er jo ikke dette. Vi nevner det likevel.

Vi støtter også avgrensningen mot klage som gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold. Som utvalget skriver så er det «*flere som oppfatter at bruken av varslingsreglene i forbindelse med de individuelle arbeidskonfliktene er en av de største utfordringene med regelverket, og som vil kunne bidra til å sette varsling i et dårlig lys.*» Arbeidstakere som gir uttrykk for misnøye med egen arbeidssituasjon vil uansett være beskyttet av arbeidsmiljølovens alminnelige vern mot gjengjeldelse, men altså ikke omfattes av de særlige varslingsreglene.

Vi foreslår imidlertid en ørliten justering av lovteksten, slik at ordet «kun» tas med:

*«Klage som gjelder misnøye **kun** med arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som kritikkverdig forhold etter denne bestemmelsen.»*

Vi mener det ikke er riktig å avgrense varslingsbestemmelsene slik at de ikke kan omfatte forhold som gjelder flere arbeidstakere, men hvor også varsleren er omfattet. Poenget må være å avgrense mot de tilfellene hvor ingen andre enn varsleren selv er berørt.

8. Prosedyrer ved varsling - forsvarlighet

Vi støtter utvalgets forslag til formulering av grunnvilkåret for varsling:

«Arbeidstaker kan alltid varsle internt ved grunn til mistanke om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.»

Vi mener dette gir en helt annen innretning og terskel enn dagens formulering:

«Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.»

Utvalget (med unntak av utvalgsmedlem Jensen) har presisert at formuleringen ikke er ment å endre gjeldende rettstilstand. Vi mener likevel det er grunn til å vurdere om det ikke – gjennom proposisjonen – bør foretas noen presiseringer med hensyn til hva som legges i begrepet «grunn til mistanke». I forarbeidene til dagens lov er signalene etter vårt syn noe motstridende.

I utvalgets utredning heter det på s 160, med henvisning til ot.pr. nr 84 (2005-2006) at

«Dersom arbeidstaker har gjort det han eller hun kan for å bringe fakta på bordet, anses det tilstrekkelig, selv om informasjonen eller opplysningen i ettertid viser seg å ikke være korrekt.»

Det mener vi er et for strengt kriterium, i hvert fall når det skal omfatte både intern varsling, varsling til tilsynsmyndighet og offentlig varsling.

Samtidig vises det til andre sitater fra ot. Prp. Nr 84 hvor det heter at

«Poenget er at arbeidstaker ikke skal gå ut med grunnløse eller svakt funderte påstander.»

(...)

«Det kan ikke stilles for strenge krav til arbeidstakers aktsomhet.»

Dette er – slik vi leser det – langt mildere krav.

Når det gjelder prosedyrereglene for øvrig støtter vi utvalgets forslag om at forsvarlighetskravet er tatt ut av lovteksten. For det første er et slikt begrep egnet til å skape usikkerhet og forvirring hos dem som skal forholde seg til lovteksten. For det andre er begrepet overflødig. Lovteksten gir en ganske presis beskrivelse av hvilke prosedyrer det er som oppfyller forsvarlighetskravet.

Vi har ingen merknader til utvalgets forslag til lovtekst på punkt 1) (intern varsling) og 2) (varsling til offentlig myndighet).

Når det gjelder punkt 3) om varsling eksternt til media eller offentligheten for øvrig, har vi et forslag til justering av lovteksten.

Slik utvalget har formulert sitt forslag er kravene som må oppfylles ved offentlig varsling eller varsling til media kumulative. Det vil si at forholdet *både* må ha allmenn interesse *og* at intern varsling som hovedregel må være forsøkt. En utfordring, etter vårt syn, er at det vil kunne være saker hvor den allmenne interessen gjør at det ikke kan stilles krav om intern varsling først, selv om det er uklart om hvorvidt det ville være «hensiktsmessig» eller ikke. Dette kan løses ved å gjøre vilkårene alternative, samtidig som kravet til allmenn interesse økes:

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

*a) varselet gjelder et kritikkverdig forhold av allmenn interesse **eller***

b) arbeidstaker først har varslet internt, med mindre arbeidstaker har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

Vi mener primært dette vil være en bedre løsning enn utvalgets forslag. Subsidiært støtter vi utvalgets formulering.

9. Etterforskningsforbud

NR støtter utvalgsmedlem Jensens forslag om at det innføres et forbud mot at arbeidsgiver iverksetter tiltak for å avdekke varslersens identitet i de tilfeller som utløser taushetsplikt for

offentlig myndighet om det samme. Utvalgets flertall mener at det å foreslå et etterforskningsforbud krever en «bredere utredning» enn det som lå innenfor utvalgets rammer, og viser til at

«Selv om en slik kartlegging eller etterforskning ikke omfattes direkte av lovens gjengjeldelsesbegrep, vil slik etterforskning indirekte kunne rammes av forbudet mot gjengjeldelse dersom den fører til reaksjoner mot varsleren.»

Etter vårt syn er dette alt for svakt. Det fanger heller ikke den prinsipielle logikken i spørsmålet. Mens en offentlig myndighet er pålagt lovbestemt taushetsplikt knyttet til en varslers identitet, så kan vedkommendes arbeidsgiver (kanskje en annen offentlig myndighet) iverksette alle mulige tiltak for å avdekke varslers identitet. Det henger etter vårt syn svært dårlig sammen. Vi er uenige i at det å innføre en slik regel krever et større utredningsarbeid. Regelen er foreslått formulert slik:

«Ved varsel som utløser taushetsplikt etter denne paragrafen, er det ikke tillatt for arbeidsgiver å iverksette tiltak for å avdekke varslers identitet.»

Det er en logisk, enkel og håndterbar regel. Det eneste som gir grunnlag for avveininger er spørsmålet om hva som skal til for å oppfylle kriteriet «iverksette tiltak». Det vil imidlertid neppe bli en særlig komplisert avveining, i det minste ikke mer komplisert enn mange andre avveininger som må gjøres etter arbeidsmiljøloven.

Subsidiært ber vi om at det settes i gang et nødvendig utredningsarbeid med sikte på å få innført et slik etterforskningsforbud.

Vi støtter også ønsket om en avklaring av spørsmålet knyttet til forholdet mellom taushetsplikten i den någjeldende § 2 A-4 og begrensningene i forklaringsplikten i straffeprosesslovens § 118 og tvistelovens § 22-3. Etter vårt syn er den naturlige tolkningen at taushetsplikten omfattes av dette fritaket.

10. Varslingsombud

NR støtter utvalgets forslag om å opprette et nasjonalt Varslingsombud. Vi vet fra ulike undersøkelser, samt en rekke vitnesbyrd fra varslere, at det de kanskje savnet mest var «noen å gå til»; en instans hvor de kunne få råd og veiledning om hvordan de skulle håndtere situasjonen. Også etter at utvalgets utredning ble lagt frem har flere varslere og tillitsvalgte gitt uttrykk for at dette er et viktig tiltak.

Vi tror også det er riktig å avgrense ombudets funksjon slik utvalget gjør. Ombudet skal først og fremst veilede, ikke bare varsleren men også omvarslede og arbeidsgivere. Det vil trolig også kunne bety at en del saker som ikke er reelle varslings saker blir kanalisert der de hører hjemme, og kanskje også at enkelte saker blir løst på et lavere nivå enn ellers.

Vi viser ellers til utvalgets vurdering av at «i de tilfellene der Varslingsombudet blir kjent med svært alvorlige varslings saker av stor samfunnsmessig betydning, bør ombudet ha en særlig kompetanse til å kunne ta initiativ til uavhengige undersøkelser av alvorlige varslings saker», eventuelt at man knytter til seg et korps av kompetente fagpersoner.

11. Tvisteløsningsnemnd

Vi støtter flertallets forslag om å opprette en egen tvisteløsningsnemnd for varslings saker, og kan i hovedsak slutte oss til deres begrunnelse. Det er etter alt å dømme et behov for et lavterskeltilbud på området; en instans som kan løse konflikter knyttet til spørsmål om gjengjeldelse raskt og rimelig. Det å bringe en sak inn for domstolene er oftest svært kostbart og tar lang tid.

Vi ser at mindretallet i utvalget argumenterer med at den type saker det gjelder ofte vil medføre vanskelige bevisvurderinger som domstolene er best egnet til å behandle. En tvisteløsningsnemnd vil imidlertid uansett ikke oppheve eller avskjære muligheten for domstolprøving, og det vil trolig være gode muligheter for at en del saker på denne måten kan få en løsning, og det på et lavere nivå enn hva full domstolbehandling innebærer.

12. Opplærings- og kommunikasjonstiltak

Vi er svært positive til at utvalget foreslår en rekke opplærings- og kommunikasjonstiltak. Vi mener det er viktig at det i den forbindelse også legges vekt på å sette kunnskap om varsling, varslingsrutiner og lovregler inn i et samfunnsmessig perspektiv og den generelle ytringsfriheten som en sentral del av rammeverket.

Oslo, 2018-09-03

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening

Reidun Kjelling Nybø

A handwritten signature in blue ink that reads "Reidun K. Nybø". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

ass. generalsekretær