

Arbeids- og sosialdepartementet

2. september 2018
Deres referanse: 18/1189

Høring – NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern

1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Medlemmer i NJ arbeider på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med presseetikken. Journalistlaget skal ivareta medlemmenes journalistfaglige interesser og blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten.

Varslere spiller en viktig rolle i å avsløre kritikkverdige forhold som kan skade allmenne interesser, medborgeres og samfunnets velferd. Hvis det ikke gripes inn i slike forhold, kan det i visse tilfeller medføre alvorlig svekkelse av det som tjener allmennheten. Varslere bidrar derfor til å forebygge skader og avsløre trusler mot offentlighetens interesser, som ellers ville ha forblitt skjult. Varsling er således en samfunnsnyttig avdekkingsmekanisme i norske virksomheter, og handler til syvende og sist om hva slags samfunn vi ønsker å ha.

Nye varslingsregler må etter vår mening derfor ha et tosidig formål: Å gi bedre vern av varslere, og i tillegg bidra til at kritikkverdige forhold i større grad enn i dag avdekkes og opphører. Vi mener foreliggende forslag anerkjenner varsleren, og at samfunnsnyttien av varsling fremheves. Vi antar derfor at dette vil være med på å skape en økt åpenhet, og føre til at færre vil avskrekkes fra å varsle om kritikkverdige forhold av frykt for represalier.

Etter vårt syn bør det likevel tas rettslige grep for at vernet om varslere kan bli enda mer robust. Dette kommer vi tilbake til under punkt 3. Først vil vi kort gå gjennom de forslagene som støtter:

2. Ekspertutvalgets forslag som Norsk Journalistlag støtter

Vi vil særlig fremheve at vi støtter:

- Utvalgets forslag om å innlemme hensynet til et godt yringsklima i en formålsbestemmelse. Dette vil være et nyttig hjelpemiddel for tolkningen og anvendelsen av de øvrige varslerbestemmelsene.
- Flertallets forslag om henvisning til Grunnloven § 100 om yringsfrihet vil tydeliggjøre at varsling er en utvidelse av den alminnelige yringsfriheten. Av pedagogiske grunner bør det fremkomme direkte av lovens ordlyd at varslervernet er et forsterket yringsvern.
- Flertallets forslag om at dagens krav til «forsvarlig fremgangsmåte» erstattes med en klargjøring i lovteksten av hvilke sentrale momenter som skal gjelde for arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling. Dette vil dempe konfliktnivået.
- Utvalgets forslag om å legge inn eksempler på hva som kan anses som «gjengjeldelse» i selve lovteksten, og at regelen om delt bevisbyrde videreføres. Også dette vil dempe konfliktnivået.
- 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. Sanksjoneringen med erstatning og oppreining må følge de alminnelige utmålingsregler. Straff er ikke et egnet tiltak i varslingssaker.
- Utvalgets forslaget om et nasjonalt og uavhengig forvaltningsorgan som både skal informere, veilede og gi råd, håndheve varslingsreglene og gjennomføre uavhengige undersøkelser av varslingssaker. Det må være et sted der både varslere og andre som kan impliseres i varslingssaker kan få bistand.
- Flertallets forslag om at det bør etableres et lavterskeltilbud for tvisteløsning av saker om gjengjeldelse, etter varsling og brudd på aktivitetsplikten. Viktigst for oss er at tolkningen av varslerbestemmelsene ikke helt og holdent overlates til en ressurskrevende behandling for domstolen.
- Utvalgets forslag om en rekke opplærings- og kommunikasjonstiltak om varsling. Et godt varslerklima og varslervern handler mer om kultur enn jus.

3. Norsk Journalistlags forslag til ytterligere forbedringer av varslingsreglene

a) Egen varslerv lov som omfatter flere samfunnsgrupper

Vi mener en egen lov om varsling vil kunne bidra til å fremheve det samfunnsmessige perspektivet ved varsling i større grad enn de foreslåtte endringene i arbeidsmiljøloven. Vi støtter i den sammenheng mindretallets anbefaling om å igangsette dette arbeidet så raskt som mulig, og innlemme andre samfunnsområder enn det tradisjonelle arbeidslivet.

Kritikkverdige forhold kan forekomme i alle virksomhet, uansett om de er offentlige eller private, små eller store. Vi mener derfor at varslervkretsen må utvides til også å omfatte tillitsvalgte i organisasjoner, samt oppdragstakere og frilansere. Tillitsvalgte er ofte de første til å få kjennskap til kritikkverdige forhold. De er således i en privilegert situasjon når det gjelder å underrette de som kan løse problemet. Det er i tillegg grunnlag for varslerv av andre med nær tilknytning til en virksomhet, som oppdragstakere og frilansere. De vil i utgangspunktet kunne ha samme mulighet til å oppdage kritikkverdige forhold og ha behov for det samme varslervnet som ansatte.

b) Ved grunn til mistanke om kritikkverdige forhold

Et varsel er ikke en konstatering av at kritikkverdige forhold foreligger. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å presisere at varselet gjelder «ved grunn til mistanke» om kritikkverdige forhold.

Vi mener imidlertid at utvalgets forslag om en ikke-uttømmende opplisting i loven over kategorier av normbrudd som omfattes av begrepet «kritikkverdige forhold», er for snevert. Dersom hensikten med ny lovgivning skal være å fange opp forhold som har en viss generell interesse, for eksempel at det er et problem som gjelder flere, mener vi det er viktige og relevante forhold som er utelatt i utvalgets opplisting. Særlig sett i lys av at EUs «Whistleblowingdirektiv 2018/0106 (COD)» artikkel 1, nevner langt flere forhold enn det utvalget foreslår.

Utvalget nevner i bokstav a) «korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet». Alle typer kriminelle handlinger har som utgangspunkt allmenn interesse, jf. Ragna Aarli «Offentlig rettergang» (2010) s. 210. Ulovligheter kan ha langt flere former enn økonomisk kriminalitet, for eksempel vinnings- og voldskriminalitet, narkotikaforbrytelser, skadeverk etc. Vi foreslår derfor at bokstav a) omgjøres til «korrupsjon og annen kriminalitet».

Videre foreslår utvalget i bokstav b) «forhold som utgjør fare for personers liv og helse». Whistleblowingdirektivet nevner også «dyrevelferd», og dette har også Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) lagt til grunn har allmenn interesse, jf. EMD Barthold 1975 og EMD Bladet Tromsø 1999.

I utvalgets forslag til bokstav c) fremheves «manglende oppfyllelse av krav til personvern og informasjonssikkerhet». Whistleblowingsdirektivet inkluderer også «produkt – og transportsikkerhet».

Utvalgets forslag til bokstav d) er «myndighetsmisbruk». «Maktmisbruk» vil være mer dekkende, fordi dette begrepet også omfatter private relasjoner,

Når utvalget i bokstav e) fremhever «arbeid som ikke oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven», er det naturlig at også krav i «tariffavtaler» inkluderes.

I siste bokstav foreslås «forhold som utgjør en fare for klima og miljø». Whistleblowingdirektivet inkluderer også «forbrukerbeskyttelse».

c) Konfidensialitet om varslersens identitet

Vi støtter mindretallets forslag om innføring av forbud mot at arbeidsgiver iverksetter tiltak for å avdekke identiteten til varslere som har krav på beskyttelse gjennom taushetsplikten i arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Skal offentlige myndigheters taushetsplikt om varslersens identitet ha noen hensikt, må også vedkommendes arbeidsgiver pålegges det samme. Ellers blir vernet illusorisk.

d) Kravet til ekstern varsling til mediene

Utvalget foreslår to kumulative vilkår som må være oppfylt i situasjoner der det vil være rettmessig å varsle eksternt til redaktørstyrte, journalistiske medier eller frilansjournalister: For det første krav om allmenn interesse og for det andre at intern varsling er forsøkt først, med mindre arbeidstaker har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig. I likhet med den svenske varslerloven mener vi det må være tilstrekkelig at ett av vilkårene er oppfylt og foreslår å endre «og» til «eller».

Vi minner i denne sammenheng om at med informasjon av «allmenn interesse» menes samfunnsrelevant informasjon, og det følger av praksis fra EMD om Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet at det ikke skal mye til før opplysninger regnes for å ha allmenn interesse.

e) Kildevernet

Ekstern varsling oppstår nesten alltid som bieffekt av kildevernet. Journalister opptrer i slike situasjoner som «skjold», slik at varsleren kan forbli anonym. Kildevernet gir altså trygghet i relasjonen mellom journalist og kilde. Mottakersystemet for informasjonen må derfor være solid for at varsleren skal våge å være anonym informant til mediene. Slik vi ser det videre arbeidet, må varslervernet i større grad enn i dag sees i sammenheng med styrkingen av kildevernet. En mulig løsning kan være den svenske ordningen med «repressalieforbud», som innebærer et forbud mot at det å gi opplysninger til mediet generelt skal medføre negative konsekvenser for yteren.

Med vennlig hilsen
for Norsk Journalistlag



Dag Idar Tryggestad
nestleder



Ina Lindahl Nyrud
advokat