

Vår ref.:

Deres ref.:

Høringssvar

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning

Om Arbeidsgiverforeningen Spekter

Arbeidsgiverforeningen Spekter organiserer mange av de største virksomhetene innenfor sektorene helse, samferdsel og kultur. Våre medlemmer er virksomheter som bærer et utpreget samfunnsoppdrag, eller som gjennom sin forretningsdrift og sine leveranser bidrar til at andre løser sitt samfunnsoppdrag. Det er ca. 237 000 ansatte i Spekters medlemsvirksomheter.

Innledning

Ytringsfrihet er en forutsetning for et fungerende demokratisk samfunn. Den ligger som grunnlag for vår personlige autonomi og frihet, og er en grunnleggende menneskerettighet. Ytringsfrihetskommisjonen har levert en stor og omfattende utredning hvor de har sett på de *«sosiale teknologiske, juridiske, og økonomiske rammene for ytringsfrihet i dagens samfunn»*.

Det er gledelig å lese at utvalgets hovedkonklusjon er at ytringsfriheten har svært gode vilkår i Norge i dag. Det er derfor paradoksalt at utvalget likevel fremmer nesten 100 endringsforslag, hvorav en del innebærer vidtgående lovendringer. Arbeidsgiverforeningen Spekter støtter et fåtall av forslagene. En rekke av forslagene gir store administrative og økonomiske konsekvenser som kommisjonen ikke har belyst. Mange av forslagene er i tillegg allerede ivaretatt gjennom gjeldende lovregulering. Forslagene knyttet til særlig ytringsfrihet i arbeidslivet ligger utenfor kommisjonens mandat og er dessuten nylig vurdert av andre utvalg. Samtidig er det verdt å merke seg at kommisjonen kommer med enkelte hensiktsmessige forslag knyttet til å sikre ytringsfriheten knyttet til kunst og kultur, samt forslaget om å følge opp Mediemangfoldsutvalgets forslag om å utrede NRKs uavhengighet.

Hovedtyngden av utvalgets medlemmer har bakgrunn fra medier og journalistikk. Dette speiles også i forslagene som vektlegger hensynet til medias tilgang på kilder. Spekter mener det er viktig å hegne om ytringsfriheten, pressefriheten og sørge for at journalister har tilgang på informasjon for å ivareta sin rolle. Mediene har et særskilt ansvar for sannhetssøken, men heldigvis er ikke pressen alene om dette ansvaret. Vi har en rekke kontrollordninger som tilsyn, rapporteringskrav, Riksrevisjonen, internrevisjon, klageordninger, nemnder, ombud, domstoler m.m. som også har som oppgave å ivareta borgernes rettigheter.

Utvalgets mandat favner bredt med vurderinger som berører mange samfunnsområder. Fra Spekters ståsted, som arbeidsgiverforening og interesseforening for våre medlemmer, er det naturlig å vektlegge de områdene som treffer våre medlemmer særlig. Vi har derfor i all hovedsak valgt å kommentere på kapitlene om offentleglova og retten til informasjon, frie medier og frie ytringer, ytringsfrihet i kunsten og ytringsfrihet i arbeidslivet.

Kapittel 11 - Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

Mandatet ber kommisjonen vurdere tiltak for å «sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten, som forutsetning både for en fri og informert meningsdannelse og for at viktig informasjon kommer fram i offentligheten.» For å besvare dette, viser kommisjonen til at det er nødvendig å se på infrastrukturen for tilgang til informasjon som finnes i dag, både rettslig og faktisk, og erfaringer med denne. Det innebærer blant annet at en rekke forslag til vidtgående endringer i offentleglova. Spekter vil kommentere noen av forslagene under.

Utvide lovens virkeområde

Utvalget peker på at organisering av virksomheten avgjør hvem som faller inn under offentleglova. Det vises til at mange private aktører som utøver viktige samfunnsoppgaver, ikke er underlagt offentlig innsyn. Utvalget foreslår derfor å vurdere å utvide lovens virkeområde, slik at virksomheter som *utfører viktige samfunnsoppgaver* omfattes av loven.

Spekter støtter ikke dette forslaget. Det er svært mange virksomheter som allerede er omfattet av loven. I følge offentleglovas paragraf 2 er alle rettssubjekter som fatter enkeltvedtak omfattet. Videre vil de fleste selvstendige rettssubjekter der det offentlige er

eier eller deleier være omfattet. Unntaket er virksomheter som i hovedsak driver næring i konkurranse med og på samme vilkår som private.

Spekter mener lovens virkeområde favner svært bredt slik det er utformet i dag. Vi ser ikke behovet for å utvide dette. Mange av de berørte virksomhetene ble på 1990-tallet omdannet fra å være en del av forvaltningen, til å bli selvstendige rettssubjekter eid av det offentlige. Vi vil minne om at bakgrunnen for denne omorganiseringen av forvaltningen var at virksomhetene hadde behov for andre rammebetingelser, for å kunne møte de utfordringene som fulgte av økt konkurranse og raske teknologiske endringer. Mye av formålet med omdanningen til egne selskaper var nettopp at de ikke skulle være omfattet av det offentlige regelverket, men ha samme rammebetingelser som andre konkurrerende virksomheter. Dette har hatt en positiv effekt både for tjenestetilbudet og offentlig ressursbruk. Hvis virkeområdet for offentleglova nå utvides slik som foreslått, så vil det innebære en reversering av dette ved at virksomhetene i praksis «trekkes inn igjen» i forvaltningen.

Spekter mener videre at det allerede er tilstrekkelig innsyn i virksomhetene som utfører viktige samfunnsoppgaver. Dette ivaretas gjennom avtalene som inngås og gjennom regelverk som stiller krav om rapportering og innsyn. Et eksempel på dette er Åpenhetsloven som skal fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og sikre allmenheten tilgang til informasjon.

De virksomhetene som er eid av det offentlige har også særskilte krav til åpenhet og rapportering som følger av de forventningene blant annet staten har i sin eierskapsutøvelse. I den nylig fremlagte Eierskapsmeldingen har staten forventninger til at:

- *Selskapene er ledende i arbeidet med åpenhet og rapportering og benytter anerkjente rapporteringsstandarder*
- *Selskapet fremmer en åpenhetskultur og er åpen om og rapporterer på alle vesentlige forhold slik at informasjonen gir eiere og allmenheten et rettvise bilde av virksomhetene*

Spekter ser derfor ikke behov for ytterligere lovregulering eller utvidelse av virkeområdet for offentleglova, og støtter derfor ikke forslaget.

Lovfeste tidsfrist for behandling av innsynskrav

Utvalget peker på at lang tidsbruk for å behandle innsynskrav er et gjennomgående problem i forvaltningen. Kommisjonen foreslår ikke noen konkret tidsfrist, men viser til at Sivilombudet i sitt hørings svar til evalueringen av offentlighetsloven foreslo å lovfeste en

tidsfrist innen en til tre virkedager. Kommisjonen mener en tidsfrist vil gi et tydelig signal om at dette er en oppgave på lik linje med andre forvaltningsoppgaver som i noen tilfeller må gå på bekostning av andre primære oppgaver som organet skal ivareta.

Spekter er bekymret for at forslaget vil få store administrative og kostnadmessige konsekvenser for de virksomhetene som omfattes av offentleglova. En plikt til å levere innen en bestemt og kort frist vil kunne medføre at virksomhetene må sette andre presserende oppgaver til side. Det blir feil hvis viktige tjenester som god pasientbehandling og opprettholdelse av kritisk infrastruktur må prioriteres ned til fordel for enhver innsynsbegjæring.

Våre medlemsvirksomheter er tydelige på at de er opptatt av å behandle innsynsbegjæringer raskt. De viser imidlertid til at mengden innsynsbegjæringer er svært stor - og økende, og at begjæringene ofte er komplekse. Det tar derfor ofte tid å finne ut hva som faktisk etterspørres og hvordan begjæringene best kan besvares.

Spekter mener forslaget er lite hensiktsmessig for å oppnå målet om bedre tilgang på informasjon. Både virksomhetenes ressurser og innsynsbegjæringenes innhold taler for noe fleksibilitet når det gjelder krav til tid. Spekter støtter derfor ikke forslaget.

Endre bestemmelsen om merinnsyn fra en kan-regel til en pliktregel

Merinnsynsregelen i offentleglova § 11 pålegger forvaltningen en plikt til å vurdere å gi innsyn selv om det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, men gir forvaltningen fritt skjønn i spørsmålet om innsyn skal gis. Kommisjonen foreslår å endre bestemmelsen om merinnsyn fra dagens kan-bestemmelse til å bli en plikt til å utøve merinnsyn når hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Begrunnelsen for forslaget er at praksis på området tyder på at merinnsynsvurderingene ikke fungerer etter hensikten, slik kommisjonen vurderer det, og at vurderingene ofte blir mer av en formalitet. De peker på at svakheten og risikoen ved dette forsterkes av de manglende mulighetene til å overprøve merinnsynsvurderingene for klageinstanser.

Spekter er bekymret for at forslagene om å endre merinnsynsregelen fra en kan- til pliktregel, også her kan få store administrative og kostnadmessige konsekvenser for virksomheter som omfattes av offentleglova.

Spekters medlemsvirksomheter viser til at de forsøker å gi innsyn i det de kan gi innsyn i ved enhver innsynsbegjæring. En pliktregel vil medføre en klageadgang som da i realiteten ikke

nødvendigvis gir mer informasjon til den som begjærer innsynet, men bidrar til en større administrativ arbeidsbyrde for virksomheten.

Spekter støtter derfor ikke forslaget.

Lovfeste rett til innsyn i beskrivelser av datasett

Utvalget foreslår et krav om en «beskrivelse av datasett» slik man har i Danmark. Det foreslås at man lovfester en rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der og hvilke tekniske verktøy det offentlige selv har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemet.

Offentleglova gir rett til å kreve innsyn i sammenstillinger av opplysninger. Kommisjonen viser til at etter at denne bestemmelsen kom inn i loven i 2009, har den bidratt til journalistikk og sammenstillinger av stor allmenn interesse. Kommisjonen peker imidlertid på at problemet med bestemmelsen er at retten til sammenstilling er betinget av at den kan gjøres ved «enkle framgangsmåter». Selv om dette vilkåret skal tolkes ut ifra en objektiv norm, peker utvalget på at det er en fare for at den enkelte ansattes dataferdigheter i praksis avgjør retten til innsyn.

Datasystemene som Spekters medlemsvirksomheter bruker er systemer som skal anvendes som administrativ støtte for virksomhetene. Systemene er ikke konstruerte for å fremstille og samle informasjon til innsynsbegjæringer. Det er heller ingen formkrav til en innsynsbegjæring, slik at variasjonene i begjæringene er store. Informasjonen som utleveres vil dermed også variere i innhold og form som en konsekvens av den enkelte begjæring.

Flere av Spekters medlemsvirksomheter er også tydelige på at det er de som jobber med datasystemene i det daglige, og som har den fremste kompetansen på systemene som også henter ut materialet. Det er vanskelig å forestille seg at journalister og andre som ber om innsyn har større faglig kompetanse på virksomhetenes datasystemer enn de som jobber med dette til daglig i virksomhetene.

En lovfestet rett til innsyn i beskrivelse av datasett kan også reise sikkerhetsmessige utfordringer, noe som taler for en mer fleksibel tilnærming til de ulike innsynsbegjæringene.

Spekter støtter ikke forslaget.

Kapittel 12 - Frie medier og frie ytringer

Ytringsfrihetskommisjonen har etter Spekters syn gjort en god gjennomgang av de redaktørstyrte journalistiske mediernes rolle i dagens landskap, og balansert ulike hensyn på en god måte. Blant annet peker de på at samtidig som konkurransen for mediene er kraftig endret da konkurransen om folks oppmerksomhet har økt, har de dystre spådommene ikke slått til da bransjen fremdeles har god lønnsomhet. Opplagstallene stiger, mediemangfoldet er godt, til tross for annonsemarkedet utfordres av Facebook og Google, og norske medier konkurrerer ikke bare mot hverandre, men også mot innhold fra hele verden.

Spekter støtter kommisjonens forslag om å sikre støtteordninger som tilrettelegger for et mangfold av medier og meningsmangfold.

Kildevernet er særlig behandlet i rapporten, og Spekter er enig i at det er behov for et sterkt kildevern, og at det kan være behov for kunnskapsoppbygging både i mediene og hos offentlig ansatte for å ivareta kildevernet på en god måte. Slik ivaretas mediernes rolle og samfunnets informasjonsbehov.

NRK

Kommisjonen slår fast at samfunnet trenger en sterk og uavhengig allmennkringkaster, og at NRK må ha tilstrekkelige ressurser til å gi folk flest grunnlag for bred tilknytning til det offentlige ordskiftet. Rapporten understreker at det utvilsomt krever økonomiske muskler for å kunne dekke tematiske og geografiske blindsoner slik NRK er pålagt i sine vedtekter. I lys av budsjettforslaget for 2023, der NRK står overfor et innsparingsbehov på over 300 millioner kroner, vil Spekter minne om at Oslo Economics i 2021 gjorde en gjennomgang av NRKs arbeid med effektivisering på oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet. Her pekes det på at NRK har arbeidet godt med effektivisering siden ABE-reformen ble innført, men de advarer mot videre budsjettkutt, som ikke bare bidrar til å senke kostnadene, men også kan bidra til å svekke måloppnåelsen.

Kommisjonen trekker også frem NRKs arbeid med mangfoldig rekruttering som et eksempel til etterfølgelse, og Spekter støtter kommisjonens forslag om at mediene bør jobbe mer aktivt for mangfold i redaksjonene og i tema- og kildevalg og være oppmerksomme på uerfarne journalister.

Spekter støtter også Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å følge opp Mediemangfoldsutvalgets forslag om å utrede NRKs uavhengighet. Spekter mener at en slik

utredning også bør innebære en vurdering av om det bør etableres en egen lov for Norsk Rikskringkasting.

Ytringsfrihetskommisjonen peker samtidig på noen dilemmaer knyttet til NRKs bidrag til mediemangfoldet, som Spekter ønsker å kommentere. Kommisjonen sier blant annet at:

- Kan være vanskelig for andre medier å ta opp kampen mot en fullfinansiert medieaktør.
- Kan risikere å marginalisere andre medier og å redusere det reelle mediemangfoldet.
- Særlig har NRKs digitale nyhetstilbud blitt kritisert.
- Peker på at medietilsynets rapport har fått kritikk for bastante konklusjoner, og mener kritikken må tas på alvor.

Spekter er kjent med at kommersielle aktører er kritiske til NRKs digitale tilbud, og at de også har rettet kritikk mot Medietilsynets konklusjoner. Vi etterlyser imidlertid fakta som underbygger denne kritikken, som Ytringsfrihetskommisjonen her målbærer blant annet med formuleringer som at *«dette kan risikere å marginalisere andre medier og redusere det reelle mediemangfoldet»* utover enkelte høringsinnspill.

Kommisjonen viser til Medietilsynets rapport fra 2018, og Spekter vil minne om at Medietilsynet så sent som i 2021 hadde en grundig gjennomgang av NRKs bidrag til mediemangfoldet, der de blant annet konkluderte med at:

«NRK bidrar positivt til mediemangfoldet og det samlede tilbudet til publikum gjennom å oppfylle allmenkringkastingsoppdraget og gjennom samarbeid med andre aktører i det norske mediemarkedet».

Og videre:

«Siden forrige rapport i 2018, er konkurransepresset NRK utøver overfor kommersielle aktører i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet nasjonalt, styrket seg noe. Men de fleste kommersielle aktører ser ut til å ha hatt vekst både i bruk og inntekter, og konkurransepresset vurderes derfor å ha virket skjerpene og til beste for publikum. Per i dag vurderes det ikke å være risiko på kort eller mellomlang sikt for at tilbudet fra NRK skal ha negative effekter på tilbudet fra kommersielle aktører i det digitale markedet nasjonalt, og dermed heller ikke på det totale publikumstilbudet»

Kapittel 14 – Ytringsfrihet i kunsten

Ytringsfrihetskommisjonen har en bred gjennomgang av ytringsfrihet i kunsten, og foreslår flere lovendringer i kulturlova for å sikre den en sterkere funksjon. Spekter kommenterer

enkelte av forslagene under, og viser ellers til ekspertgruppen nedsatt av Norsk teater- og orkesterforening (NTO) i 2018, som leverte et innspill til hvordan denne lovfesting kan utformes. Spekter støtter NTO sitt innspill.

Endre formålsbestemmelsen i kulturlova

Kommisjonen anbefaler at formålsbestemmelsen i kulturlova omformuleres slik at det blir tydelig at formålet med loven er å realisere infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 for kunstneriske yringer. Spekter er enig med kommisjonen i at en tilsvarende presisering i kulturlova, som er gjort i medieansvarslova, vil tydeliggjøre at offentlig politikk for kulturfeltet er en viktig del av myndighetenes ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst samtale.

Spekter støtter forslaget.

Lovfeste prinsippet om armlengdes avstand

Ytringsfrihetskommisjonen anbefaler en lovfesting av prinsippet om armlengdes avstand, og begrunner dette med at en lovfesting vil styrke den formelle uavhengigheten til kunst- og kulturinstitusjonene og slik være en formell styrking av ytringsfriheten i kunsten. Spekter mener det er helt avgjørende for kunstens kraft at institusjonene selv har styring på det kunstneriske innholdet, uten politisk innblanding, og er enig med kommisjonen i at det er viktig at de kunstneriske institusjonene har en formell beskyttelse mot omskiftelige rammebetingelser og politiske endringer. Spekter er også enig med kommisjonen i at en lovfesting vil bidra til å tydeliggjøre hva som ligger i prinsippet og hvordan det skal anvendes dersom det oppstår uklarheter om mulig politisk styring av den frie kunsten og autonome kunstinstitusjoner.

Spekter støtter forslaget.

Sikre uavhengig organisering av kunst- og kulturinstitusjoner

Spekter vil understreke behovet for uavhengig organisering av kunstinstitusjoner. Selv om de aller fleste kunst- og kulturinstitusjoner i dag er organisert som selvstendige rettssubjekter, finnes det eksempler på organisering, som etter vår vurdering trekker kunstinstitusjonene for langt inn i forvaltningen til at de sikres uavhengighet fra politisk styring. Kommisjonen trekker i rapporten frem Munchmuseet, som er organisert som en etat i Oslo kommune, uten eget styre og en museumsdirektør som rapporterer til en politisk valgt byråd. Spekter er enig med kommisjonen i at dette prinsipielt er en uheldig organisering.

Spekter støtter derfor forslaget om å sikre uavhengig organisering av offentlige kunst- og kulturinstitusjoner.

Sikre en fungerende infrastruktur for kunst og kultur gjennom kulturpolitikken

Kommisjonen skriver at infrastrukturkravet for kunstens del innebærer «*at det finnes et omfattende system av institusjoner som kan legge til rette for å skape, produsere, bearbeide, oppleve og analysere kunst*». Videre understreker de at det er et statlig ansvar å legge til rette for at denne infrastrukturen er levende, og at dette ikke kan overlates til det private markedet alene.

Spekters medlemmer, kunst- og kulturinstitusjonene, er motoren for norsk kunst- og kulturliv. De sørger for at det utvikles, produseres og formidles kunst og kultur av høy kvalitet til et bredt publikum over hele landet. Disse institusjonene bidrar til å sikre kompetanse, profesjonalitet og fornyelse innen sine ulike fagfelt, og bidrar med ressurser og kompetanse til mindre produksjonsmiljøer og kompanier.

Spekter mener det er helt avgjørende å sikre institusjonene forutsigbar offentlig finansiering, gjennom en helhetlig nasjonal forvaltningsstruktur. Dette sikrer institusjonene handlingsrom til å utøve sitt viktige samfunnsoppdrag, og mulighet til å drive innovasjon og organisasjonsutvikling i takt med samfunnsutviklingen.

Videre mener Spekter at en viktig del av å gjøre denne infrastrukturen levende og mest mulig tilgjengelig for folk gjennom felles debatt og refleksjon, er å sikre kunstkritikken gode vilkår.

Spekter støtter forslaget om å sikre en velfungerende infrastruktur for kunst og kultur gjennom kulturpolitikken.

Kapittel 15 - Ytringsfrihet i arbeidslivet

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår flere tiltak som gjelder arbeidslivet selv om dette temaet, som kommisjonen selv påpeker, «ikke ble eksplisitt nevnt i kommisjonens mandat.» Partene i arbeidslivet er heller ikke representert i kommisjonen, hvilket ville vært naturlig dersom arbeidslivet skulle være et særskilt tema.

Spekter vil gjøre oppmerksom på at ytringsfrihet i arbeidslivet og grunnlaget for de lovreglene kommisjonen foreslår, relativt nylig er vurdert av andre utvalg. Vi utdyper dette under det enkelte punkt nedenfor.

Varsling og ytring

Forholdet mellom varsling og ytring ble grundig behandlet av det bredt sammensatte *Varslingsutvalget* som fikk et mandat som ble innledet med:

«Ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet som er nedfelt i Grunnloven og i menneskerettighetene. Ansattes ytringsfrihet er en del av denne alminnelige ytringsfriheten. Én form for ytring er arbeidstakers deltakelse i politisk eller faglig debatt innenfor eget eller virksomhetens fagfelt. En annen type ytring er varsling som innebærer at den ansatte sier fra, internt eller eksternt, om forhold i virksomheten som vedkommende mener er kritikkverdige.

...

Det er mange eksempler på at varsling har vært avgjørende for at lovbrudd, korrupsjon og andre uakseptable forhold har blitt avdekket. På samme tid viser erfaringer fra varslingsaker, også i den senere tid, at det å varsle kan være en belastning for den som varsler. Det er derfor viktig at varslere har et tilstrekkelig rettslig vern. Samtidig har arbeidsgiver krav på en viss lojalitet fra sine ansatte, noe som kan begrunne begrensninger.

...

Regjeringen mener på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig å gjøre en helhetlig gjennomgang av dagens regulering på dette området.»

I etterkant av Varslingsutvalgets arbeid har arbeidsmiljøloven fått nye bestemmelser om ytringsklima og varslervern.

Det er derfor overraskende at Ytringsfrihetskommisjonen diskuterer de samme temaene på nytt og foreslår tilsvarende bestemmelser som allerede finnes i loven.

Lojalitetsplikten i arbeidsforholdet og eksternt varsling

De grenseoppganger som Ytringsfrihetskommisjonen synes å problematisere når det gjelder den ulovfestede lojalitetsplikten, ble diskutert og trukket opp av Varslingsutvalget, og er senere kodifisert i loven.

Varslingsutvalget la mye arbeid i å revidere varslingsreglene i arbeidsmiljøloven med sikte på å ivareta de arbeidsrettslige tradisjonene og samtidig gi arbeidstakeren et godt vern. Dette ble særlig kommentert i forbindelse med at en varsling skal være forsvarlig, et prinsipp Varslingsutvalget mente det var viktig å videreføre.

I Prop. 74 L (2018-2019) sluttet departementet seg til utvalgets vurderinger:

«Kravet om forsvarlig fremgangsmåte i § 2 A-1 andre ledd er ment å balansere hensynet til arbeidstakers ytringsfrihet og de grensene som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Et samlet utvalg legger til grunn at det fortsatt skal gjelde et krav om forsvarlig fremgangsmåte ved varsling, men peker på at det er behov for at lovteksten gir bedre informasjon om, eller kjøreregler for, hvordan arbeidstaker kan gå frem for å varsle. Departementet er enig i dette.»

Dette forsvarlighetskravet ble presisert i tre punkter i arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3):

«Arbeidstaker kan varsle eksternt til media eller offentligheten for øvrig dersom

- a. arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet,*
- b. varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og*
- c. arbeidstaker først har varslet internt, eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.»*

Når Ytringsfrihetskommisjonen foreslår at nevnte bestemmelse i arbeidsmiljøloven skal tas inn i forvaltningsloven, og begrunner dette med at offentlig ansatte har «rett til å varsle til mediene uten først å varsle internt», er det derfor uklart hva kommisjonen mener.

Arbeidsmiljølovens bestemmelse innebærer at det kan varsles eksternt på gitte vilkår, men ikke at det uten videre kan varsles til mediene før det varsles internt.

Under alle omstendigheter er det overflødig å ta inn denne bestemmelsen i forvaltningsloven da arbeidsmiljøloven varslingsregler allerede gjelder alle arbeidstakere, herunder offentlig ansatte, jfr. forutsetningsvis arbeidsmiljøloven § 1-2 (3).

Spekter støtter ikke forslaget da det er overflødig og innebærer en dobbeltregulering.

Å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår et nytt punkt i arbeidsmiljøloven § 4-3 om at «arbeidsgiver skal legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten»:

Dette kravet ligger allerede i formålsbestemmelsen i lovens § 1-1, en bestemmelse som ble tatt inn i loven etter forslag fra Varslingsutvalget.

I den påfølgende lovproposisjonen ble forslaget fulgt opp av departementet som uttalte at:

«I lovproposisjonen foreslår departementet at hensynet til et godt ytringsklima tas i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse. Med forslaget ønsker departementet å fremheve hvor viktig ytringsklimaet i virksomheten er for arbeidsmiljøarbeidet og muligheten til å varsle om kritikkverdige forhold uten fare for gjengjeldelse.»

Og det ble presisert at:

«At formålsbestemmelsen i seg selv ikke innebærer noen bindende materiellrettslig regulering, betyr ikke at den ikke har rettslig betydning. Som det også pekes på i arbeidsmiljølovens forarbeider, Ot.prp nr. 49 (2004-2005) punkt 5.1, skal tolkning av lovens materiellrettslige bestemmelser skje i lys av formålet.»

Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å etablere den som en materiellrettslig bestemmelse i tillegg, framstår følgelig overflødig.

Spekter støtter ikke forslaget.

Ytterligere unntak for taushetsplikt i forvaltningsloven

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår et unntak fra taushetsplikt i forvaltningsloven for opplysninger som kan brukes av mediene eller andre til å informere offentligheten om en sak av allmenn interesse.

Den foreslåtte regelen er ment å supplere unntaksregelen i forvaltningsloven som sier at taushetsplikten i forvaltningen «ikke er til hinder for at forvaltningsorganet deler opplysningene med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse.» (§ 13 b nr. 7).

Det er viktig å være klar over at nettopp den bestemmelsen kommisjonen viser til er det konkrete resultatet av den tilsvarende vurderingen *Forvaltningslovutvalget* foretok i NOU (2019:5). I kap 19.12.7 under overskriften «*Bør forvaltningsloven gjøre unntak av hensyn til informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10?*» drøfter utvalget spørsmålet.

Først uttaler utvalget at det rettslig sett ikke er behov noen unntaksbestemmelse:

«Rettslig sett er det ikke behov for en unntaksbestemmelse. Det fremgår av menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 §§ 2 og 3 at EMK artikkel 10 ved motstrid vil gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Taushetsplikten vil derfor ikke være til hinder for at journalister eller andre gis tilgang til opplysninger som er taushetsbelagte så langt det er nødvendig for å unngå brudd på EMK artikkel 10.»

Forvaltningslovutvalget ønsket likevel å lovregulere et unntak fra taushetsplikten, og diskuterte hvordan det lovteknisk best kunne gjøres. Etter å ha vurdert flere mulige løsninger som ble forkastet fordi de kunne skape tolkningsusikkerhet, konkluderte utvalget med følgende:

«... det kan forekomme tilfeller hvor allmenne hensyn er så tungtveiende at hensynet til den enkelte bør stå tilbake. I forvaltningsloven kan det imidlertid ikke være tilstrekkelig at det er tale om en hendelse av «allmenn interesse». Det kan bare være aktuelt å gjøre unntak fra taushetsplikten i særlige tilfeller, og bare der det gjør seg gjeldende hensyn som er

tilstrekkelig tungtveiende til å rettferdiggjøre unntaket. Utvalget vil derfor foreslå at loven åpner for å gjøre taushetsbelagte opplysninger kjent for andre der det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, eller for å unngå vesentlig skade eller tap.»

«Om det skulle vise seg at EMK artikkel 10 likevel har – eller får – selvstendig betydning på enkeltområder, vil det følge av forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3 at retten til informasjonsfrihet vil gå foran forvaltningslovens regler om taushetsplikt.»

Justis- og beredskapsdepartementet omformulerte forslaget fordi begrepene «skade» og «tap» kunne by på tolkningsproblemer:

«Det er i liten grad konkretisert hvorfor akkurat de foreslåtte momentene – «å unngå fare for liv eller helse» eller «å unngå vesentlig skade eller tap» – må være med for å oppfylle informasjonsfriheten. Utvalget har også understreket at rettslig sett er det ikke nødvendig med en slik bestemmelse for å oppfylle pliktene etter EMK. Ved kollisjonstilfeller skal uansett EMK gå foran en eventuell lovfestet taushetsplikt som er i strid med informasjonsfriheten, jf. menneskerettsloven § 3. Departementet går derfor ikke nærmere inn på informasjonsfriheten etter EMK her.

I de fleste tilfeller vil det være nokså klart om noe utgjør en «fare for liv eller helse», selv om slike farer kan oppstå i mange ulike situasjoner og skyldes helt ulike forhold. Det kan for eksempel handle om fare for å bli rammet av naturkatastrofer eller andre typer ulykker, smittefare som kan medføre alvorlig sykdom eller fare for fysiske angrep fra kriminelle eller i forbindelse med voldelige konflikter. Derimot kan det være noe mer uklart hva som nærmere bestemt ligger i å skulle «unngå vesentlig skade eller tap». Dette vil i hovedsak dreie seg om materielle skader og økonomisk tap, selv om ordlyden også kan omfatte personskader som er alvorlige, men ikke utgjør en direkte fare for liv eller helse. Det er ikke sagt noe nærmere i Forvaltningslovutvalgets utredning om hva slags skade eller tap som er ment å være omfattet, eller hvilken målestokk utvalget mener skal legges til grunn for hva som er vesentlig. Departementet er også i tvil om det er behov for en slik regel. De alvorligste tilfellene der det oppstår fare for skade eller tap, vil være dekket av avvergingsplikten etter straffeloven § 196, og det vil også ut fra faren for skade på eiendom osv. være adgang til å dele opplysninger ut fra nødrett.

Ut fra dette går departementet foreløpig ikke inn for å lovfeste den delen av Forvaltningslovutvalgets forslag som gjelder adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger «for å unngå vesentlig skade eller tap».

Lovprosessen endte med den lovbestemmelsen som Ytringsfrihetskommisjonen viser til. Spekter finner det underlig at kommisjonen til tross for denne ferske lovfestingen velger å foreslå ytterligere en lovhjemmel som er ment å dekke det samme.

Ytringsfrihetskommisjonens forslag kan bidra til nettopp den tolkningsusikkerhet som både Forvaltningslovutvalget og departementet fryktet.

Det må for øvrig stilles spørsmål ved om kommisjonens forslag skal oppfattes som mer enn en lovpresisering, og at taushetsplikten i realiteten skal innsnevres. Ordvalg som «*lekkasjer*» og «*en lojalitetsplikt til å delta i det offentlige ordskiftet*» kan tyde på dette.

En slik lovendring vil i så fall ha mange konsekvenser som kommisjonen ikke berører. Stikkord her er blant annet allmennhetens tillit til forvaltningens saksbehandling og habilitet, ledelsesmessige utfordringer knyttet til blant annet å sikre tillit og trygghet i arbeidsmiljøet som den enkelte offentlige ansatte er en del av, følger for de faglige, interne diskusjonene av saker før vedtak fattes.

Det er grunn til å anta at mange offentlig ansatte finner de interne diskusjonene tilstrekkelige til å bruke sin erfaring og faglighet i forberedelsen og behandlingen av saker. Kommisjonens antakelse om at «*lekkasjer*» vil bidra til «*en åpen og opplyst offentlig samtale*», forutsetter at ikke bare én offentlig ansatt uttaler seg om en sak, men at saken belyses på en helhetlig måte ved at også andre involverte deltar i debatten, særlig dersom det finnes motforestillinger mot den første ytringen. Som kommisjonen selv viser til, er det imidlertid mange som ikke ønsker å ytre seg i det offentlige rom. At «*allmennhetens informasjonskrav*» blir fullverdig ivaretatt ved å lempe på taushetsplikten, må derfor anses tvilsomt.

Spekter støtter ikke forslaget, enten det er ment presiserende eller utvidende.

Konsekvenser av forslagene

Avslutningsvis ønsker vi å kommentere kommisjonens forslag om å utvide utredningsinstruksen til også å omfatte et krav om å vurdere samlet effekt på ytringsfriheten ved beslutninger om statlige tiltak.

Legge inn et krav i utredningsinstruksen om å vurdere samlet effekt på ytringsfriheten ved beslutninger om statlige tiltak

Spekter mener utredningsinstruksen er viktig, men omfattende nok slik den er i dag og bør ikke tillegges flere krav. Hvis alle gode politiske hensyn skal nevnes spesielt i utredningsinstruksen vil den bli vanskelig å etterleve.

Vi ser at mange utredninger ikke klarer å oppfylle vilkårene instruksen setter, særlig kravet om å vurdere de positive og negative virkningene av tiltakene. Det gjelder også denne utredningen hvor utvalget ikke har fulgt instruksen selv. Dette kan illustreres ved at utvalget foreslår 95 endringsforslag hvor flere er lovendringer av vidtgående karakter, mens de økonomiske og administrative konsekvensene av disse forslagene er vurdert på i underkant av én side (s. 322).

Spekter foreslår å ikke ta flere krav inn i utredningsinstruksen, men heller ta inn en vurdering av den samlede effekten på ytringsfriheten i mandatet til de utredninger som berører temaet.

Med vennlig hilsen
Arbeidsgiverforeningen Spekter

Vedlegg: