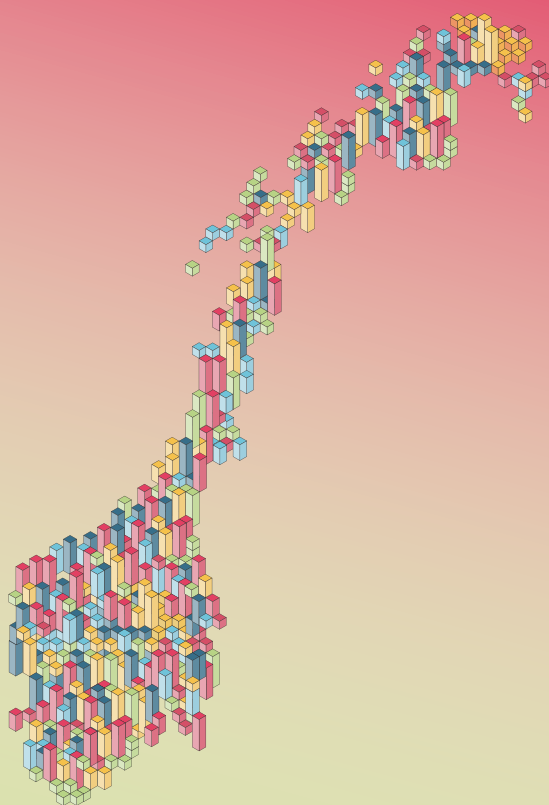


NOTAT

Funn fra kommuneundersøkelsen om offentlige ansattes ytringsfrihet



Norges institusjon for
menneskerettigheter

NIM-N-2023-003

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|---|
| 1. INNLEDNING..... | 3 |
| 2. RELEVANTE MENNESKERETTLIGE FORPLIKTELSER..... | 4 |
| 3. FUNN FRA NIMS UNDERSØKELSE – OFFENTLIGE ANSATTES YTRINGSFRIHET | 5 |

1. Innledning

NIM gjennomførte våren 2021 en spørreundersøkelse rettet mot noen utvalgte kommunale ledere. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge den generelle kjennskapen til menneskerettighetene blant ledere med sentrale funksjoner i landets kommuner, og få innblikk i hvordan kommunen arbeider med menneskerettigheter. Undersøkelsen resulterte bl.a. i rapporten «[Kommuner og menneskerettigheter](#)».

Dette notatet presenterer funn som ikke ble tatt med i rapporten fra den samme undersøkelsen, knyttet til offentlige ansattes ytringsfrihet.¹

¹ For en nærmere gjennomgang av hvordan dataene har blitt innhentet, se NIMs rapport *Kommuner og menneskerettigheter*, kap. 4.

2. Relevante menneskerettslige forpliktelser

Det følger av Grunnloven § 92 at «statens myndigheter» skal respektere og sikre menneskerettighetene. Både Stortinget, regjeringen, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, andre forvaltningsorganer og domstolene omfattes.² Kommunene har med andre ord et selvstendig menneskerettsansvar. De må rette seg etter menneskerettighetene og annen norsk lovgivning.³

Ytringsfriheten er vernet av blant annet Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Ytringsfriheten gjelder for enhver, og utgangspunktet er at kommuneansatte kan uttrykke det de vil, og at de har rett til å skaffe seg informasjon.

Som mange andre menneskerettigheter, har ytringsfriheten noen grenser. Én av disse er lojalitetsplikten. Det faller inn under arbeidsgivers styringsrett å bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av kommunen. For eksempel kan en leder av et sykehjem bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av sykehjemmet. Fordi utgangspunktet er at enhver har ytringsfrihet, kan kommuneledelsen likevel ikke bestemme hva den ansatte kan uttale seg om på egne vegne.

Arbeidstakere kan ha særlig innsikt i spørsmål de jobber med eller forhold på deres arbeidsplass. Arbeidstakernes rett til å ytre seg på egne vegne vil kunne gi dem som står på utsiden innsikt i hva som fungerer, og avdekke forhold som ikke er bra. Det kan ha betydning for den enkeltes tillit til myndighetene, og eksempelvis hvordan man stiller seg til spørsmål om eldreomsorg eller til hvem man velger å stemme på ved neste kommunestyrevalg.

Det avgjørende for om en ansatt har brutt lojalitetsplikten er om den ansattes handlinger eller ytringer påviselig skader eller innebærer en åpenbar risiko for skade på kommunens legitime og saklige interesser. Hva som skal til for at en ytring nettopp gjør dette, vil måtte avgjøres konkret.⁴ Sivilombudet har slått fast at kommunalt ansatte kan uttale seg kritisk om egen virksomhet, og dessuten har spillerom for feil.⁵ Kommunen kan ikke kreve at uttalelsene skal godkjennes på forhånd.⁶ Den kan likevel veilede om hvor grensene går på en nøytral måte.

² HR 2022- 401-A avsn. 46.

³ *Ibid.*

⁴ Momenter i vurderingen er blant annet ytringens innhold, ytringens form, faren for identifikasjon mellom arbeidstaker og arbeidsplassen, forholdet til den ansattes funksjon og formålet med ytringen. Det kan også ha betydning i vurderingen om ytringen først er fremsatt internt. Les mer om lojalitetsplikten i NIMs veiledere «Ytringsfrihet for kommunalt ansatte» og «Ytringsfrihet for sykepleiere», som er tilgjengelig på www.nhri.no

⁵ Sivilombudet i sak 2018/4777

⁶ Se Grunnloven § 100 fjerde ledd.

3. Funn fra NIMs undersøkelse – offentlige ansattes yringsfrihet

Spørsmålene om kommunalt ansatte sin yringsfrihet ble sendt til kommunedirektører. Totalt var det 35 kommunedirektører som svarte på undersøkelsen. Det er funnene fra svarene til dette utvalget som danner grunnlaget for dette notatet.

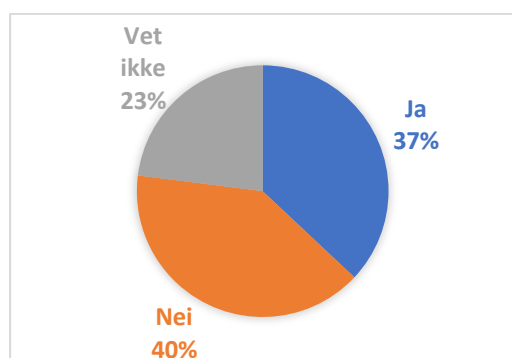
Fordi utvalget er av begrenset størrelse, må man være varsom med å generalisere funnene som presenteres i dette notatet til kommunedirektører generelt. Funnene kan gi noen indikasjoner på hvordan det står til med kommunalt ansatte sin yringsfrihet sett fra kommuneledelsens perspektiv. En undersøkelse med et større og annerledes utvalg (for eksempel blant kommunalt ansatte som ikke er i en lederstilling), ville kunne gi andre funn og perspektiver. Funnene gir ikke grunnlag for å si noe om hvordan det står til med yringsfriheten sett fra de ansattes ståsted.

Ikke alle kommunene har gitt relevant opplæring/kursing til de ansatte

Kommunedirektørene ble bedt om å svare på om ansatte i kommuneadministrasjonen hadde fått informasjon eller opplæring om yringsfrihet (kurs, veiledning, seminar osv.) de siste årene.

Fire av ti kommunedirektører bekrefter at ansatte har fått informasjon eller opplæring om yringsfrihet de siste årene. Like mange avkrefter dette, mens to av ti ikke har kjennskap til slik opplæring. Utbredelsen av opplæring stiger med kommunestørrelsen, fra de minste (tre av ti) til de største (syv av ti) kommunene.

Figur 1 viser i prosent hvordan kommunedirektørene har besvart spørsmålet om de ansatte har fått opplæring i yringsfrihet.

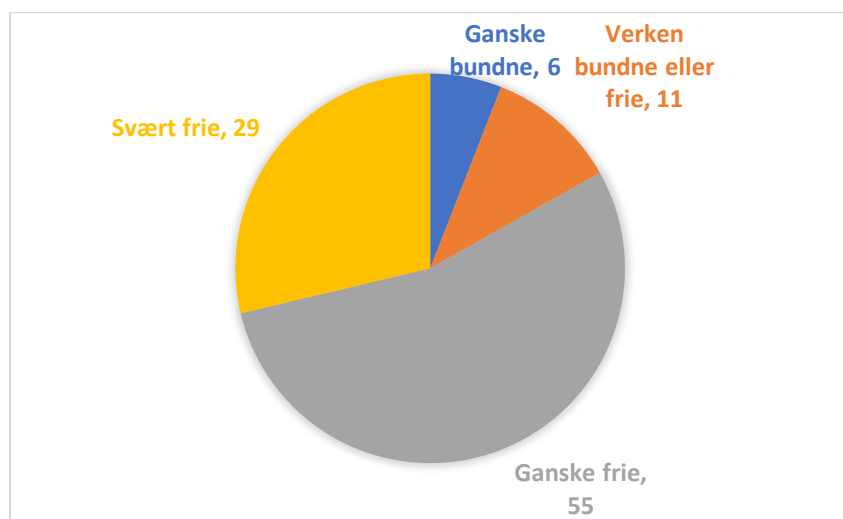


Figur 1 Hvorvidt de ansatte har fått opplæring eller informasjon om yringsfrihet de siste årene. Kommunedirektører. N = 35.

Kommunalt ansatte har ofte – men ikke alltid – mulighet til å kritisere arbeidsgiver offentlig

De 35 kommunedirektørene besvarte to spørsmål knyttet til ansattes muligheter til å uttale seg i offentligheten om kommunens arbeid.

For det første ble kommunedirektørene spurt om hvor frie eller bundne de ansatte i kommuneadministrasjonen er til å offentlig kritisere eller stille kritiske spørsmål til/om kommunen. Åtte av ti direktører bekrefter at de ansatte er svært eller ganske frie til å fremme offentlig kritikk. De fleste av disse (fem-seks av ti) sier at de ansatte er «ganske frie». Ingen oppgir at de ansatte er svært bundne på disse områdene, mens 6 prosent sier «ganske bundne». Figur 2 illustrerer hvordan de 35 kommunedirektørene besvarte spørsmålet.



Figur 2: Hvor frie eller bundne de ansatte i kommuneadministrasjonen er til offentlig å kritisere eller stille kritiske spørsmål til/om kommunen (prosent). Kommunedirektører. N =35.

Friheten til å fremme kritikk er i følge svarene mest utbredt blant de større kommunene. Alle kommunedirektører i kommuner med over 5.000 innbyggere, rapporterer at de ansatte står fritt. I kommunene med færre enn 5.000 innbyggere oppgir tre av ti at de ansatte er ganske bundne eller «verken bundne eller frie» på dette området.

For det andre fikk kommunedirektørene spørsmål om hvor frie eller bundne ansatte i kommuneadministrasjonen er til å offentlig gi uttrykk for faglige vurderinger, selv når de strider mot kommunedirektørens/sentraladministrasjonens syn. Åtte av ti direktører svarer at de ansatte er svært eller ganske frie til å uttale seg offentlig om slike vurderinger. Av disse svarer fire-fem av ti at de ansatte er «ganske frie». Én av ti svarer at ansatte verken er bundne eller frie, mens 6 prosent sier «ganske bundne». På dette området er det større variasjon blant de største kommunene enn i vurderingen av de ansattes rett til å kritisere offentlig.

Kommunalt ansatte har ofte – men ikke alltid – anledning til å omtale kommunen kritisk i sosiale medier

Kommunedirektørene ble videre bedt om å svare på om kommuneadministrasjonens ansatte kan omtale kommunen kritisk i sosiale medier.

Syv av ti oppgir at de ansatte har anledning til dette. Dette gjelder for alle kommunene med 5.000 eller flere innbyggere. Blant kommunene med færre enn 5.000 innbyggere sier seks av ti at dette er tilfelle, mens én-to av ti sier «nei» og like mange tar ikke stilling.

En tydelig trend i samtlige spørsmål om ansattes ytringsfrihet, er med andre ord at kommunedirektører i de større kommunene i større grad svarer at de ansatte har høy grad av frihet til å ytre seg, enn direktørene i de mindre kommunene.

De fleste kommunene har retningslinjer for ytringer

Kommunedirektørene ble spurt om kommunen har utviklet egne retningslinjer for ytringer, henholdsvis retningslinjer for mediehenvendelser, retningslinjer for bruk av sosiale medier eller andre retningslinjer.

Ni av ti kommunedirektører svarer at de har retningslinjer på disse områdene. For seks av ti gjelder det for mediehenvendelser, blant syv av ti for ansattes ytringer i sosiale medier, mens én av ti har andre retningslinjer. Hva som er innholdet i retningslinjene, er ikke kjent.

Igjen er kommunenes størrelse av betydning, selv om variasjonene er små: Blant kommuner med flere enn 20.000 innbyggere har alle innført retningslinjer, mens det samme gjelder for åtte-ni av ti blant de mindre kommunene.