Norges institusjon for menneskerettigheter

Stortingets Kommunal- og forvaltningskomité
Innlevert digitalt via stortinget.no

Vår ref.: 2026/181
Dato: 20.10.2026
Publikasjonsnr.: NIM-H-2026-040

SKRIFTLIG INNSPILL

Representantforslag 315 S (2025-2026) om å styrke ytringsfriheten for lærere

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til representantforslaget Dokument 8:315 S (2025-2026) om å styrke ytringsfriheten for lærere. Forslaget henviser særlig til en undersøkelse av læreres ytringsfrihet, hvor hovedfunnene er gjengitt i forslaget.

NIM deler bekymringen forslaget gir uttrykk for. Det er grunn til alvorlig bekymring når 8 av 10 lærere ikke føler seg frie til å uttale seg om forhold på egen arbeidsplass. Når adgangen til å ytre seg er sikret i Grunnloven § 100, skyldes disse funnene sannsynligvis mekanismer som hindrer at denne retten utøves i praksis. Disse er det viktig å motvirke. Det følger også av Grunnloven § 100 at det «påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale».

Det er særlig bekymringsverdig at lærere ikke bruker sin ytringsfrihet, fordi lærerne også har som oppgave å lære elevene demokratiforståelse. Det må være en fordel om lærere kan være forbilder, som bruker sin egen ytringsfrihet.

Et hovedpoeng med dette høringsinnspillet er likevel at manglende bruk av ytringsfriheten ikke bare gjelder lærere. Det er et omfattende problem som gjelder mange yrkesgrupper, både offentlige (statlige og kommunale) og private. Eksempler på andre yrkesgrupper som kan rammes av et trangt ytringsrom er sykepleiere, leger, barnevernsansatte, akademikere og saksbehandlere i Nav. Det foreligger en del undersøkelser om dette, som dessverre indikerer at utviklingen er negativ. Siden omfanget kan ha betydning for valg av virkemidler, ønsker NIM å utfylle forslagets beskrivelse noe.

Ytringsfrihetskommisjonen beskriver store utfordringer i sin rapport, NOU 2022: 9, kapittel 15. Kommisjonen gjennomgikk også mange undersøkelser som forelå på dette tidspunktet. Blant annet beskrives en større undersøkelse av Fafo, som viser at svært mange, både offentlig og privat ansatte, begrenser sine ytringer. Fafo har stilt de samme spørsmålene i undersøkelser med fem års mellomrom, og antallet som begrenser sine ytringer øker. Kommisjonen redegjør videre for en undesøkelse i

tidsskriftet Sykepleien, hvor bare én av ti sykepleiere følte seg fri til å besvare henvendelser fra pressen. I en undesøkelse fra Norsk Lektorlag i 2011 følte bare 13 prosent seg fri til å uttale seg til journalister om forhold på skolen. En Fafo-undersøkelse fra 2022 bekrefter at det er vanlig å ha rutiner for hvem som kan uttale seg, og hvordan. Ansatte som har slike rutiner, oppfatter å ha dårligere muligheter til å ytre seg enn de som ikke har det. En av kommisjonens anbefalinger var at arbeidslivets parter bør samarbeide bedre for å styrke reell ytringsfrihet i arbeidslivet. LO, NHO og NIM utarbeidet en veileder om dette i februar 2026, som er tilgjengelig på både LO og NHOs nettsider samt på nhri.no.

Også etter 2022 er det foretatt forskning som underbygger dette bildet. For eksempel utga Institutt for Samfunnsforsking sommeren 2026 rapporten «Uro under enn stabil overflate», som kan kaste lys over profesjonelle eller sosiale sanksjoner, og Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved OsloMet som årlig utarbeider «Arbeidslivsbarometeret» i tillegg til mange rapporter. Fafo, i samarbeid med Fritt Ord, vil sluttføre en ny femårsundersøkelse om ytringsfrihet i arbeidslivet i desember 2026.

Et særskilt tema er at mange kommuner har utarbeidet egne interne retningslinjer eller regler, som reelt begrenser ytringsfriheten mer enn Grunnloven tillater. Utdanningsforbundets rapport, som representantforslaget viser til, undersøkte forekomsten av slike. Basert på det innsamlede materialet, anslo man her at 120 kommuner hadde «uklare eller problematiske regler» for ytringsfriheten. I lys av funnene foreslo forbundet og flere andre aktører en lovbestemmelse for å motvirke dette i kommuneloven. Slike retningslinjer kan nokså klart gjelde ytringsfrihet, slik som regler om forhåndstillatelse eller at man ikke skal uttale seg til medier i det hele tatt. Men det kan nok også gjelde regler hvor man ikke er bevisst på virkningen for ytringsfriheten, slik som at kommunale politikere ikke skal ta direkte kontakt med etatssjefer, eller regler for bekledning og innredning av kontor.

Sivilombudets undersøkelser og uttalelser er også en kilde til informasjon om ytringsfrihet i arbeidslivet. Dels har Sivilombudet gjennom flere uttalelser klarlagt grensene for den såkalte «lojalitetsplikten» i arbeidsforhold. Rettslig er ytringsfriheten vid, det er bare hvor en ytring «rent faktisk påfører eller kan påføre virksomhetens saklige og legitime interesser en skade» at grenser kan overtres. Dette er mer konkret skade enn generelle oppfatninger om «omdømme», som ofte går igjen som begrunnelse for arbeidsgiveres sanksjoner. Sivilombudet har også foretatt en generell undersøkelse om offentlig ansattes ytringsfrihet (2015/940). Sivilombudets praksis viser ganske klart at mange tror at ytringsfriheten er langt mer begrenset enn det som er tilfellet. Det gjelder både arbeidsgivere og arbeidstakere.

Sivilombudets generelle gjennomgang medførte at både statlige og kommunale veiledere om ytringsfrihet i arbeidslivet ble revidert i 2017. Dette gjaldt henholdsvis etiske retningslinjer for statstjenesten, og KS' veileder for kommuner og fylkeskommuner. Vi nevner dette også fordi det kan være et tema om slike, eventuelt reviderte, veiledere kan bidra til å avhjelpe de problemene som representantforslaget tar opp.

På bakgrunn av disse forholdene, mener NIM det er behov for ulike tiltak som sikrer ansattes ytringsfrihet bedre i praksis. Når det det gjelder forslag nr. 1 i representantforslaget, mener vi det kan være fornuftig å *vurdere* eventuelle endringer i kommuneloven, jf. også det som ble fremsatt i Utdanningsnytt og som er nevnt over. En slik vurdering bør etter NIMs syn ta i betraktning at problemet er omfattende og ikke bare gjelder lærere. Om lovendring er hensiktsmessig, og hva det i så fall bør gå ut på, har vi ikke nå konkrete innspill til. Det samme gjelder hvilken lov dette i så fall burde reguleres i, og virkningen for statlig og privat ansatte. Vi antar at dette eventuelt vil utredes nærmere i forbindelse med et potensielt lovforslag.

Til forslaget om å styrke vernet mot gjengjeldelse, vil vi bemerke at dette allerede er regulert i Arbeidsmiljølovens regler om varsling. Ut fra NIMs erfaring, og de grunnene som ansatte selv angir i undersøkelsen for ikke å uttale seg, er vi i tvil om slike nye regler vil avhjelpe situasjonen. Etter det vi forstår er det aktuelt å evaluere reglene om varsling, og fornyet kunnskap kan inngå her og ved eventuelle revideringer.

Det tredje forslaget, om å sikre nasjonale og bindende regler som hindrer kommunale regler i strid med ytringsfriheten, vil utvilsomt være positivt. Spørsmålet er imidlertid hvordan man skal oppnå det. Det kan sies at en slik ramme allerede foreligger i form av Grunnloven § 100 ettersom kommunale regler i strid med denne vil være ugyldige. Samtidig vil en presisering i alminnelig lov kunne bidra til å tydeliggjøre dagens rettstilstand overfor ansatte som bruker denne loven i sitt arbeid. Utfordringene er kanskje mest pedagogiske, og muligens kan en endring i for eksempel kommuneloven ha en effekt, slik at forslag nr. 1 og nr. 3 dels overlapper.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme	Mathilde Wilhelmsen
Fagdirektør	Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.