

Ytringsfrihet i arbeidslivet

Sissel C.Trygstad og Anne Mette Ødegård

Hvor lett eller vanskelig er det å ytre seg i arbeidslivet? I forbindelse med et prosjekt for Fritt Ord, ble det høsten 2021 gjennomført en spørreundersøkelse blant norske arbeidstakere. Vi spurte dem hvor stort spillerom arbeidstakere bør ha til å ytre seg offentlig, og hvor stort spillerom de faktisk har. Tidligere undersøkelser har vist at offentlig ansatte vurderer sine ytringsbetingelser som dårligere sammenliknet med arbeidstakere i privat sektor. (Trygstad, 2015) Er det fortsatt slik i 2021?

Ytringsfrihet i arbeidslivet er viktig for arbeidstakeren, for arbeidsgiverne, for kundene og brukerne, og for samfunnet som helhet. Det å kunne delta i diskusjoner knyttet til fagets utvikling, til oppgaveløsning og til faglige prioriteringer er avgjørende for å styrke vår utvikling og kompetanse, og for demokratiet (Trygstad, 2015; Pateman, 1970; Pries, 2019).

For de som ivaretar arbeidsgiveransvaret bør det være verdifullt at arbeidstakere deltar i diskusjoner knyttet til faglige spørsmål, til hvordan ressurser kan og bør prioriteres for å utnytte dem best mulig, at arbeidstakere deltar i diskusjoner om hvordan helse, miljø og sikkerhet kan ivaretas best mulig og at de påpeker feil og lovbrudd.

Arbeidstakere sitter på kunnskap som kan utvikle arbeidsplassen i positiv retning. Dette fordrer imidlertid at ledere på ulike nivåer også kan håndtere brysomme spørsmål og ubehagelig informasjon om forhold som ikke fungerer som de skal. For brukere av tjenester, for kunder og for samfunnet som helhet vil arbeidstakernes ytringer kunne føre til nødvendig innsyn og åpenhet. Dette er særlig viktig i

offentlig sektor, som forvalter våre felles ressurser og er ansvarlig for sentrale tjenester, også til svært sårbare tjenestemottakere.

Åpenhet om bruk og forvaltning av ressurser og hvordan viktige samfunnsoppgaver løses kan bidra til å forhindre sløsing og maktmisbruk. Den alminnelige ytringsfriheten er grunnlovsfestet i § 100 og den er folkerettslig beskyttelse gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10.

I forarbeidende til ny paragraf 100, framgikk det at kommisjonen la opp til:

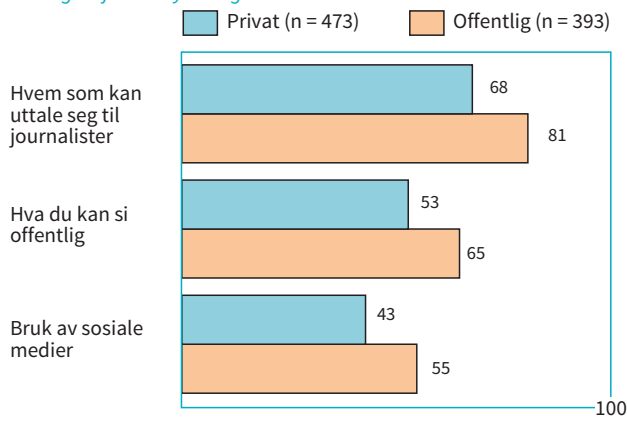
«at den nye bestemmelsen også omfatter vern mot privates inngrep i ytringsfriheten, for eksempel arbeidsgiveres innskrenking av ytringsfriheten overfor sine arbeidstakere» (St. meld. nr. 26 (2003-2004), s. 14).

Arbeidstakerens ytringsfrihet er vid. Det er begrensninger som skal begrunnes og ikke motsatt.

Ytringsrommets størrelse

I oktober 2021 gjennomførte Respons analyse en omnibusundersøkelse som inkluderte spørsmål om arbeidstakeres ytringsbetingelser. Her ble det blant annet stilt spørsmål om arbeidstakere jobber i virksomheter med retningslinjer for hva ansatte kan si offentlig.

Figur 1 Andel arbeidstakere i offentlig og privat sektor som har retningslinjer for å ytre seg. Prosent.

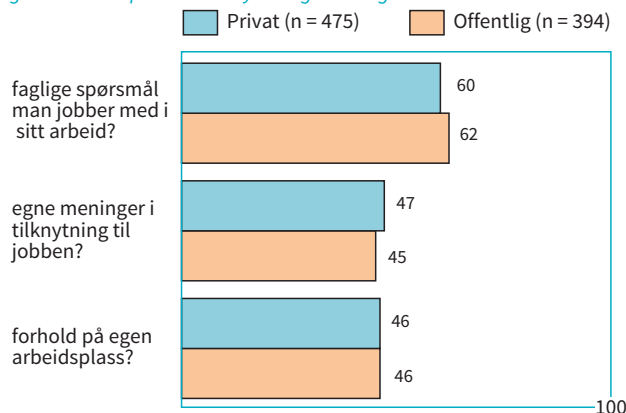


Fordelingen viser klare sektorforskjeller. Det er gjennomgående flest i offentlig sektor som svarer at de har retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister, hva man kan si offentlig og bruk av sosiale medier. Uavhengig av sektor er det vanligst å ha retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister samt hva man som arbeidstakerne kan si offentlig. Også mange, men likevel færre, har rutiner for bruk av sosiale medier. Det er ikke gitt at retningslinjer for hva man kan si offentlig har innvirkning på hvordan ytringsrommet vurderes. Det skal vi komme tilbake til.

Videre ble det stilt spørsmål om hvor stort eller lite spillerom ansatte og ledere bør ha når det for eksempel gjelder å ytre seg offentlig om faglige spørsmål man jobber med. Andelene som mener at spillerommet bør være svært eller ganske stort er gjengitt i figur 2.

Spillerommet bør være størst når det gjelder å ytre seg offentlig om faglige spørsmål man jobber med.

Figur 2 Andel som svarer at arbeidstakere **BØR** ha svært stort eller ganske stort spillerom til å ytre seg offentlig om: Prosent.

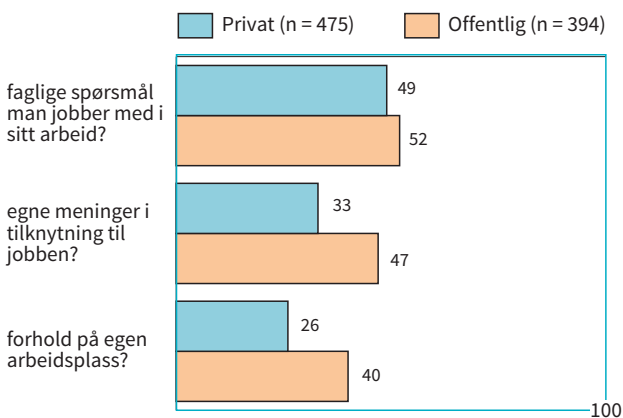


Rundt seks av ti svarer at dette bør være ganske eller svært stort. Andelene som mener at det bør være stort spillerom for å ytre seg offentlig om egne meninger i tilknytning til jobben og å ytre seg offentlig om forhold på egen arbeidsplass er lavere. Her svarer også nær én av fire at spillerommet bør være ganske eller svært lite (ikke vist). Det er små forskjeller mellom offentlig og privat sektor. I offentlig sektor er det dessuten ingen signifikant forskjell på hvordan ledere og øvrige ansatte vurderer størrelsen på ytringsrommet (ikke vist). I privat sektor er det en forskjell, og her mener arbeidstakere uten lederansvar i større grad enn lederne at ytringsrommet bør være stort. Størst er forskjellene når det gjelder å ytre seg offentlig om egne meninger i tilknytning til jobben man gjør – her skiller det 9 prosentpoeng mellom arbeidstakere med og uten lederstillinger.

I figur 3 ser vi hvor stort eller lite spillerom de samme arbeidstakerne mener de faktisk har til å ytre seg om de samme forholdene. Fordelingen viser at det er forskjeller i hvordan man vurderer hva slags spillerom man bør ha (figur 2), og hva som er realiteten.

I privat sektor er den største forskjellen mellom *bør* og *har* knyttet til spillerommet til å ytre seg offentlig om faglige spørsmål man jobber med. Her skiller det 8 prosentpoeng. Det er også her arbeidstakeren

Figur 3 Andel som svarer at de **HAR** svært stort eller ganske stort spillerom til å ytre seg offentlig om: Prosent.



vurderer spillerommet som størst, mens det er lavest når det gjelder å ytre seg om forhold på egen arbeidsplass.

Arbeidstakerne i privat sektor vurderer ikke forskjellene mellom bør og har veldig ulikt. Forskjellene mellom bør og har er mer markante blant ansatte i offentlig sektor. Særlig stor er forskjellen når det gjelder spillerommet for å ytre seg offentlig om forhold på egen arbeidsplass: 46 prosent mener at spillerommet bør være svært eller ganske stort, mens 26 prosent svarer at de har svært eller ganske stort spillerom for å ytre seg offentlig om forhold på egen arbeidsplass.

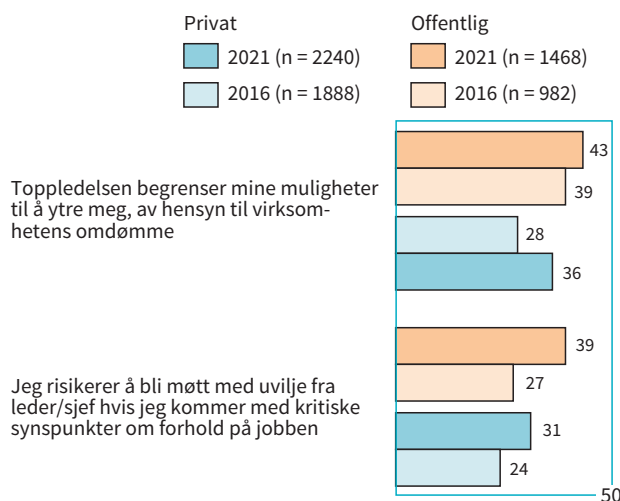
Ved å konstruere et samlemål for de tre vurderingene av spillerommet som de ansatte har, kan det kontrolleres for andre forhold som eksempelvis kjønn og utdanning. Vi finner at yngre arbeidstakere, de med utdanning på universitets- og høyskolenivå opp til tre år samt de som jobber i offentlig sektor vurderer ytringsrommet som dårligere enn andre. I tillegg finner vi en klar sammenheng mellom ytringsrommet og tilstedeværelse av rutiner for hva man kan si offentlig og hvem som kan uttale seg til journalister. De som har denne type rutiner vurderer ytringsrommet som mindre enn andre. Kjønn har ingen nevneverdig betydning. Det indikerer at denne type rutiner virker begrensende på arbeidstakeres opplevde ytringsrom.

Ytringsbetingelser er et lederansvar

Ytringsbetingelser er nært koblet til arbeidsmiljø. I 2020 ble det tilført et nytt punkt i arbeidsmiljølovens formål. I § 1-c framgår det at lovens formål er «å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten». Dette kan tolkes som en tydeliggjøring av arbeidsgiveres ansvar for å sikre at arbeidstakerne har gode ytringsbetingelser. Det framgår videre i § 2-2 at arbeidsgiver har ansvar for å sikre et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø». I Grunnloven framgår det at ytringsfriheten er en av de grunnleggende menneskerettighetene, mens arbeidsgiverens krav på lojalitet ikke har samme status. Den arbeidsrettslige lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp utledet av rettspraksis og juridisk teori. Arbeidsgivers begrensninger i ytringsfriheten vil bare gjelde ytringer som påviselig skader, eller påviselig kan skade, arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte (St.meld. nr. 26 (2003-2004)). Bevisbyrden ligger i så fall på arbeidsgiver.

Vi har stilt spørsmål om arbeidstakerens vurderinger av ulike sider ved sine ytringsbetingelser på to ulike tidspunkter: i 2016 og 2021.

Figur 4 Vurdering av ytringsbetingelser over tid. Andel som svarer helt eller delvis enig. Prosent



I figur 4 vises to ulike, men interessante funn. For det første bekrefter den mønsteret vi så i figur 3: arbeidstakere i privat sektor vurderer sine ytringsbetingelser som bedre enn ansatte i offentlig sektor.

Dette gjelder på begge måletidspunkter. Det kan være flere grunner til dette. En forklaring kan være at forventningene er større i offentlig sektor fordi arbeidstakere i enkelte profesjonsgrupper har hatt en sterkere tradisjon for å ytre seg offentlig, både om fagets utvikling og om økonomiske prioriteringer, enn hva som er tilfelle i privat sektor. En annen grunn kan være at betingelsene faktisk oppleves dårligere i av arbeidstakere i offentlig sektor. For det andre viser fordelingen i figur 4 at vurderingene av ytringsbetingelsene er endret til det verre både i privat og offentlig sektor i løpet av perioden fra 2016 til 2021, særlig i offentlig sektor.

I vår siste studie svarer fire av ti offentlig ansatte at de er enig i at de risikerer å bli møtt med uvilje fra sjefen hvis de kommer med kritiske spørsmål om forhold på jobben. Dette er en større andel enn i 2016, og større enn i privat sektor. Det er også fire av ti offentlig arbeidstakere som svarer at toppledelsen setter grenser for hva de kan uttale seg om, av hensyn til virksomhetens omdømme. Det har vært stor oppmerksomhet knyttet til arbeidstakeres ytringsfrihet i løpet av de siste årene. Dette kan ha påvirket arbeidstakernes vurderinger, uavhengig av sektor, i negativ retning. En annen forklaring kan være at arbeidstakere opplever et større press fra arbeidsgiverne, og særlig i det offentlige, til å i større grad styre omtalen av virksomhetene enn tidligere. En tredje forklaring kan være at stort tids- og kostnadspress for ledere i det offentlige, gjør at kritiske synspunkter som ytres internt og eksternt oppfattes som støy, og noe som forsinker arbeidet.

Vedlegg

Regresjonsmodell der avhengig variabel er en indeks basert på figur 3, over hvor stort spillerom arbeidstakere mener at de har når det gjelder å ytre seg offentlig

<https://www.faf.no/images/pub/2021/vedlegg-ytringsfrihet-i-arbeidslivet.pdf>

Hvor bekymringsfull er utviklingen?

Når vi sammenlikner svar fra to ulike undersøkelser, slik vi har gjort i figur 4, skal vi være varsomme med å trekke bastante konklusjoner. På bakgrunn av funn presentert her, kan det likevel konkluderes med følgende: For det første viser svarene i figur 3 og 4 at offentlige arbeidstakere vurderer sine ytringsbetingelser som dårligere enn hva arbeidstakere i privat sektor gjør. For det andre viser utviklingen en negativ trend. Spørsmålet er hvor urolig vi skal være for utviklingen. Sivilombudsmannen har i løpet av de seinere år uttrykt bekymring for at det offentlige, i strid med Grunnloven, innskrenker de ansattes rett til å ytre seg offentlig ved å vektlegge lojalitetsplikten for sterkt (Trygstad 2015; Sivilombudsmannen, 2021/742). Våre funn viser viktigheten av en ledelse som legger til rette for et ytringsrom som er i tråd med grunnloven og der kritiske ytringer i større grad tolkes som viktig informasjon snarere enn det som synes å være tilfelle i dag.

Referanser

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press

Pries, L. (2019). Workers' participation at Plant Level in a Comparative Perspective. I S.Berger, L. Pries & M. Wannöffel (Red.), *The Palgrave handbook of Workers' Participation at Plant Level*. Palgrave Macmillan

Sivilombudsmannen (2021, 5. november). *Offentlig ansattes ytringsfrihet og adgang til å opplyse om arbeidssted i offentlig meningsytring*. <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/offentlig-ansattes-ytringsfrihet-og-adgang-til-a-opplyse-om-arbeidssted-i-offentlig-meningsytring/>

St.meld. 26 (2003-2004). *Om endring av Grunnloven § 100*. Justis- og politidepartementet

Trygstad, S.C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, 23 (1-2), 29–59. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2015-01-02-03>