



Kultur- og likestillingsdepartementet

Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse: 23/00998-2  
Arkivkode: 00  
Saksbehandler: Lise Spikkeland  
Deres referanse:  
Dato: 30.01.2023

## Høringsuttalelse fra KS - NOU 2022:9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Ytringsfrihetskommisjonen har lagt fram en informativ, interessant og nyttig utredning av ulike dimensjoner knyttet opp mot ytringsfriheten. Ytringsfrihet er en grunnleggende forutsetning for det norske demokratiet – både nasjonalt og lokalt. I det perspektivet er det svært viktig hvordan utredningen så tydelig løfter fram begrunnelsen for ytringsfriheten – nemlig sannhetssøken, demokrati og fri meningsdannelse.

Mange av temaene som belyses og drøftes i NOU 2022:9 berører og utspiller seg til daglig i norske kommuner og fylkeskommuner. Betydningen av at ytringsfriheten har gode vilkår, og i praksis som kommer til uttrykk i en åpen og opplyst offentlig samtale er avgjørende for et levende lokaldemokrati.

Kommuner og fylkeskommuner har en særlig plass i det norske demokratiet gjennom at de er det myndighetsnivået i Norge som er nærmest innbyggerne. Kommunene representerer innbyggerne gjennom folkevalgte organer og har en viktig rolle som demokratisk aktør.

Ytringsfrihet, desinformasjon, falske nyheter, hets og trusler er alle temaer som KS har løftet fram de senere år. I likhet med andre meningsbærere som journalister og samfunnsdebattanter er det etter hvert godt dokumentert at ytringsklima og tonen i debatten i stor grad også berører lokale folkevalgte.

Undersøkelser viser hvordan lokale folkevalgte utsettes for sjikane, hat og trusler. Skadepotensialet er stort både for den enkelte og for demokratiet, et ytringsklima preget av hets og sjikane har ringvirkninger langt utover den enkelte som blir utsatt for det. Det truer både demokratiet og ytringsfriheten når om lag halvparten sier de vurderer å ikke stille opp til valg, eller når mange ikke tør å ytre seg om viktige samfunnsproblemer av frykt for å oppleve hets og trusler.

En negativ tone i samfunnsdebatten har med andre ord konsekvenser for folkevalgtes ytringsfrihet og deres rolle som en aktør i demokratiet. Når politikere kvier seg for å delta eller ikke tør å uttrykke sin mening, undergraves deres demokratiske oppdrag og det utgjør en trussel for demokratiet.

Det henvises flere steder i utredningen til KS sine aktiviteter. Det er flott at kommisjonen og andre kan dra nytte av KS sine FoU-rapporter, veiledere og anbefalinger. KS kan sånn sett konstatere at dette har en verdi som er nyttig også utenfor kommunesektoren.

KS har underveis i kommisjonens arbeid gitt innspill om disse utfordringene, og generelt vært opptatt av å få inn kommunesektorens perspektiver.

## **KS om ytringsfrihetskommisjonens forslag og anbefalinger**

Temaer, forslag og anbefalinger i utredningen spenner svært vidt. Nedenfor følger innspill fra KS på noen av forslagene/anbefalingene i NOU 2022:9 *En åpen og opplyst samtale*.

KS' høringsuttalelse avgrenses til noen av de forslag fra kommisjonen som antas å ha betydning for kommunesektoren, og som ligger innenfor kommunenes ansvar og handlingsrom. Høringssvaret er inndelt etter kapitlene i utredningen, slik departementet har bedt om.

### **Kapittel 6      Bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten**

#### Forslag fra kommisjonen

- *Etablere program for opplæring og trening i bruk av ytringsfriheten i skoler etter modell fra veiviserprogrammet eller Dialogpilotene.*
- *Utvikle en Skolesekk for ytringsfrihet etter modell fra Den kulturelle skolesekken*
- *Opprette en nasjonal digital hjelpeportal som kan samle og synliggjøre lovverkets grenser for ytringsfrihet samt vise vei til hjelpeapparat for dem som trenger bistand*
- *Medier, organisasjoner og partier bør ha etablerte og kjente systemer og kompetanse for å følge opp folk som trenger bistand i krevende ordskifter*

KS støtter det vesentligste av anbefalingene om skolens rolle for tilknytning og deltakelse i offentligheten og vil også trekke fram støtte til de øvrige forslagene ovenfor. Initiativene vil være nyttige ressurser i skolens arbeid med relevante mål i læreplanens overordnede del og i flere fag. KS deler vurderingen av at ytringsfrihet som tema er godt ivaretatt i læreplanene og at det ikke er behov for endringer i disse.

Skolen er en arena hvor skoleeier, ansatte og elever sammen forvalter et ytringsrom hvor det tilstrebes å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Elevråd er en rettighetsfestet arena for medvirkning, men må også forstås som en demokratiopplæring hvor ytringsfrihet står sentralt. Skolevalgene er også en prosess hvor elevene inviteres til å ta del i samfunnsutviklingen ved å utveksle synspunkter, forstå andre og gjøre seg opp en mening. I tillegg åpnes skolene for grupper, foreninger og lag som vil bruke friminutter og tiden etter skoletid til å komme i kontakt med elevene.

Det er behov for mer kunnskap om bruk og misbruk av ytringsfriheten, og for hjelpetilbud og bistand slik at den enkelte lettere selv kan avgjøre hva som er akseptabel bruk av det offentlige rom. En *digital hjelpeportal* vil kunne bidra til det. Gjennom KS egne undersøkelser blant lokale folkevalgte er dette behovet kjent, og KS har gitt konkrete anbefalinger og råd til kommuner, folkevalgte og partier om hvordan de kan støtte personer som utsettes for hets, sjikane og trusler.

I utredningen oppfordrer kommisjonen organisasjoner, fagbevegelse osv. til å arbeide med tiltak relatert til ytringsfrihet, og at tiltak for å utvikle slik beredskap knyttes til allerede godt etablerte og fungerende tiltak rettet mot unge mennesker. KS vil i denne sammenheng gjøre oppmerksom på [KS Ung](#) som er en samling digitale læringsressurser utviklet for å øke de unges demokratiske beredskap. Primærmålgruppe er elever på 10. trinn og i videregående opplæring. I KS Ung inngår også et eget KS Besøksenter for opplæring i medvirkning og lokaldemokrati.

### **Kapittel 7      Internett som infrastruktur for ytringsfriheten**

#### Forslag fra kommisjonen

- *Tilrettelegge for et uavhengig yringsfrihetsråd som kontinuerlig samler og vurderer kunnskap, bidrar til opplyst debatt og fremmer forslag og anbefalinger til myndighetene, blant annet om plattformsselskapers virksomhet i Norge.*

KS støtter forslaget om et uavhengig yringsfrihetsråd, og mener i likhet med kommisjonen av det er behov for mer løpende kunnskap om vilkår og status for yringsfriheten i Norge. I en rapport om demokratiets status globalt, *Democracy Report 2022 fra V-Dem Institute* beskrives en betydelig økning i antall land som opplever en forverring i vilkår for yringsfriheten. Antallet med forverring er langt flere enn antall land hvor yringsfrihetens vilkår er i bedring. Med et slik bakteppe mener KS det er viktig at det rettes stor oppmerksomhet mot dette også i Norge. Et yringsfrihetsråd kan bidra til det.

## **Kapittel 8      **Ansvar for yringer på internett****

### Forslag fra kommisjonen

- *Regulering av plattformsselskaperne - prioritering og implementering av Digital Services Act i Norge*

KS støtter i hovedsak forslagene om prioritering og implementering av Digital Services Act. Norge er et av verdens mest demokratiske land, men vårt demokrati kan utsettes for press. Blant utfordringene er mulighetene for uønsket og fordekt påvirkning. Det kan blant annet handle om uønsket påvirkning av den offentlige politiske debatten.

I KS egne undersøkelser fra et par år tilbake etterlyses muligheter for å tydeliggjøre og eventuelt skjerpe de store sosiale medieplattformenes rettslige ansvar for å fange opp og fjerne yringer som inneholder åpenbare trusler og liknende straffbare angrep på personer. EUs forordning Digital Services Act bidrar til å svare ut det behovet.

## **Kapittel 9      **Desinformasjon og feilinformasjon****

### Forslag fra kommisjonen

- *Anbefalinger blant annet om kraftfull mediepolitikk, styrket opplæring i kritiske tenking, kildekritikk og motstandskraft, samt støtte forskning og utvikling av teknologiske hjelpemidler og kompetanse for å avdekke og motvirke des-/ feilinformasjon*

KS støtter disse forslagene. Vi vet at det blant ungdom i Norge er god teoretisk kunnskap om demokratiet, men mindre evne til å omsette dette i praksis. En økt satsing på opplæring i kritisk tenkning og kildekritikk i skolen, vil kunne bidra til å styrke unges demokratiske beredskap og handlingskompetanse, og gjøre dem bedre rustet til å avdekke og stå imot forsøk på uønsket påvirkning gjennom desinformasjon og feilinformasjon. Dette er som kommisjonen skriver, også viktig beredskap og kompetanse for den voksne del av befolkningen. KS vil vise til at Medietilsynet har utviklet guider og undervisningsmaterieell om dette, rettet mot ulike deler av befolkningen.

Et samfunn kjennetegnet med en god yringskultur er viktig for å forebygge polarisering, styrke tilliten innbyggerne imellom og til de politiske prosessene. Det har igjen positiv betydning for deltakelsen i demokratiet, og gjør samfunnet mindre sårbart for uønsket påvirkning utenfra.

PST har trukket fram risiko for uønsket og fordekt påvirkning i sine årlige trusselvurderinger. Det gjelder både påvirkning av den offentlige politiske debatten, og ved gjennomføring av valg, selv om det så langt ikke er avdekket forsøk på påvirkning av valg.

Et annet aspekt ved internett som en kanal for kommunikasjon er det mange opplever, nemlig at sosiale medier har skapt et parallelt univers der ordskiftet i mindre grad baserer seg på vanlig folkeskikk.

Internett, digitale plattformer og sosiale medier har flyttet grenser - det som før ble sagt i lukkede rom skrives nå åpent på nett tilgjengelig for alle å lese. KS har de siste årene hatt mye oppmerksomhet på hvilken innvirkning hets, sjikane og trusler har på lokale folkevalgte og lokalpolitikken.

## **Kapittel 10      *Straffbare ytringer, særlig om straffeloven § 185***

### Forslag fra kommisjonen

- *Styrke politiets kompetanse til å vurdere hatefulle ytringer*

KS støtter forslaget som handler om å styrke politiets kompetanse. I undersøkelser KS har fått gjennomført blant folkevalgte i norske kommuner framkommer det at mange opplever at framsettelse av hatefulle ytringer, trusler mm. på ikke prioriteres av politiet. Det gjelder særlig når slike framsettes i sosiale medier. Det er store forskjeller på oppfølgingen politidistriktene imellom.

At mange opplever at sakene henlegges uten etterforskning, oppgis også som grunn til å la være å anmelde forholdene. Det har gitt en følelse av å ikke bli tatt på alvor, og at nær sagt alt kan ytres mot en folkevalgt uten at later til å få noen konsekvenser. Når politiet henlegger slike saker, er det derfor viktig å kommunisere individuelt med den enkelte.

KS har tidligere tatt til orde for at lokale folkevalgte bør få et sterkere rettsvern når de rammes av hets og trusler. De utøver en rolle for demokratiet på lik linje med nasjonale politikere, de bør derfor ha samme rettslige beskyttelse som det nasjonale politikere har. KS mener at lokale folkevalgte bør innlemmes i straffelovens § 115, som handler om «angrep på de høyeste statsorganers virksomhet». En praktisk betydning vil være at ansvaret for å etterforske og påtale trusler vil ligge hos PST, og ikke hos det enkelte politidistrikt som i dag.

## **Kapittel 11      *Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon***

### Forslag fra kommisjonen

- *Tilgang til informasjon – ref. offentleglova; vurdere å utvide lovens virkeområde, lovfeste tidskrav for behandling av innsynskrav og rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der m.v.*
- *Lovfeste unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven i tråd med allmennhetens informasjonskrav i en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13*
- *Fjerne kostnadene ved bruk av elnnsyn for kommuner og fylkeskommuner*

Flere av forslagene fra kommisjonen omhandler forvaltningslov og offentliglova, inklusive forslag om taushetsplikt. KS mener at flere av dem kan være hensiktsmessige. KS vurdering er likevel at en nærmere gjennomgang av forslagene naturlig hører hjemme i lovarbeid knyttet til henholdsvis offentliglova og forvaltningsloven. KS mener at endringer bør eventuelt utredes og foreslås i forbindelse med et helhetlig lovarbeid.

KS støtter ikke forslaget om å fjerne kostnad ved bruk av elnnsyn. Det er i dag få kommuner og fylkeskommuner som bruker elnnsyn som en løsning for offentlig postjournal. De fleste kommunene har allerede løsninger for innsyn i offentlig postjournal, og har lite insentiver til å skifte til elnnsyn. Det måtte i så fall være dersom elnnsyn er en bedre løsning, eller at det er ønske om at alt innsyn i hele offentlig forvaltning ligger et sted.

## **Kapittel 12 Frie medier og frie ytringer**

### Forslag fra kommisjonen

- Sikre støtteordninger som tilrettelegger for et mangfold av medier

KS støtter anbefalingen til myndighetene om å sikre støtteordninger som tilrettelegger for et mangfold av medier og meningsmangfold.

Uavhengige og kritiske medier er som kommisjonen skriver, avgjørende for et demokratisk samfunn. Mediene er viktig kilde til informasjon, til å formidle og skape interesse om politiske saker. Det gjelder også i lokalsamfunn. Gode rammebetingelser, som for eksempel pressestøtten, er avgjørende for mange lokalavisers uavhengige eksistens.

KS viser til hvilken betydning lokale medier har for at innbyggerne blir informert, kan følge med, danne seg en oppfatning, og delta i eget lokalsamfunn. Undersøkelser blant velgere viser at i lokalvalget i 2019 var valgkampen i størst grad preget av lokale saker, og at lokale saker var viktigst for partivalg. Det understreker hvor viktig det er med gode rammebetingelser for mediene som har i oppgave å omtale og formidle lokale saker og perspektiver.

## **Kapittel 14 Ytringsfrihet i kunsten**

### Forslag fra kommisjonen

- Lovfeste prinsippet om armlengdes avstand i kulturlova og sikre uavhengig organisering av offentlige kunst- og kulturinstitusjoner.
- Styrke fribyordningen for å kunne tilby beskyttelse til flere forfulgte kunstnere

KS er enig med kommisjonen i at armlengdeprinsippet er et grunnleggende og viktig prinsipp som bidrar til å ivareta ytringsfriheten. KS mener det er behov for tiltak som bidrar til god forståelse og bevissthet om prinsippet om armlengdes avstand, og at det er viktigere enn lovfesting av prinsippet. KS støtter derfor ikke forslaget om lovfesting.

Forskning gjort av Oxford Research viser at prinsippet om armlengdes avstand er godt kjent og akseptert i kommunesektoren. Det viktigste og mest konstruktive tiltaket synes derfor å være å styrke forståelsen og eierskapet til prinsippet. Dette gjør KS nå i et prosjekt der vi utvikler et eget refleksjonshefte som omhandler praktisk anvendelse av armlengdes avstand-prinsippet. Dette kommer i tillegg til den allerede lanserte veilederen i utvikling av lokal og regional kulturpolitikk, hvor også prinsippet berøres.

KS støtter forslag om å styrke Fribyordningen for å kunne tilby beskyttelse til flere forfulgte kunstnere.

## **Kapittel 15 Ytringsfrihet i arbeidslivet**

### Forslag fra kommisjonen

- Legge inn nytt punkt i Arbeidsmiljølovens § 4-3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet om at «arbeidsgiver skal legge til rette for et godt ytringsklima»
- Supplere forvaltningsloven med en egen bestemmelse som samsvarer med arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) og retten til å varsle eksternt, for eksempel i form av en ny § 13 h

- *Arbeidsgivere må forsikre seg om at informasjon om rettigheter i arbeidslivet er tilgjengelig på andre språk enn norsk og engelsk når det er nødvendig*

#### *Ad psykososiale arbeidsmiljø*

KS vil bemerke at kommisjonen selv sier at yringsfrihet i arbeidslivet ikke har vært en del av deres mandat, og at varsling har vært debattert og utredet flere ganger de siste årene, bl.a. av Varslingsutvalget i 2018. I etterkant har det kommet flere tiltak for å styrke varslervernet i Norge. I dette grundige arbeidet har arbeidslivets parter deltatt.

Forslaget til tillegg i arbeidsmiljølovens § 4-3 har en ordlyd tilsvarende den som ble tatt inn i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse i 2019.

I likhet med kommisjonen mener KS at yringsfrihet har et sterkt rettslig vern i arbeidsmiljøloven, og at slik vern er svært viktig. Vi deler også beskrivelsen av at det tross rettslig vern ofte kan være utfordringer i praksis. I tråd med dette foreslår KS at prinsippet bør reguleres i arbeidsmiljøloven kap 2 A (Varsling), og at kapitlet i loven i tråd med dette bør få en utvidet tittel «Yringsfrihet og varsling».

Varsling er en spesiell form for ytring, og en særlig regulering av plikten hører naturlig til i dette kapittel og ikke i § 4-3 om HMS-plikter. En slik regulering er i tråd med KS egen varslingsveileder som kommisjonene også viser til, se [her](#). En slik regulering gir ikke kommuner og fylkeskommuner nye plikter, men påpeker den plikten de allerede har etter Grunnloven.

#### *Ad ekstern varsling i forvaltningsloven*

KS støtter kommisjonens intensjon om å ha søkelys på yringsfriheten i forvaltningsloven, og viser her til grundige vurderinger av yringsfriheten i forvaltningen som ble gjort av forvaltningslovutvalget i 2019. KS vil også minne om at arbeidsmiljølovens regler om varsling gjelder også for forvaltningen og for alle offentlig ansatte. KS mener at det er unødvendig og at det vil bryte med systematikken i forvaltningsloven å ta inn regler som gjelder arbeidstakernes rettigheter og som allerede er dekket av arbeidsmiljøloven KS støtter ikke forslaget om å supplere forvaltningsloven med en egen bestemmelse om retten til å varsle eksternt.

#### *Om informasjon om rettigheter på ulike språk*

KS støtter ikke anbefalingen om at arbeidsgivere må forsikre seg om at informasjon om rettigheter i arbeidslivet er tilgjengelig på andre språk enn norsk og engelsk når det er nødvendig. KS mener at det å sikre at informasjon om rettigheter på ulike språk er en plikt som ansvarlige tilsynsmyndigheter, så som Arbeidstilsynet bør sørge for, og ikke en plikt som skal pålegges arbeidsgivere. Det er Arbeidstilsynet som er den objektive instans og som skal sørge for at arbeidstakere har tilgang til informasjon om sine rettigheter. Å pålegge arbeidsgivere en slik plikt vil være uforholdsmessig byrdefullt og overflødig ved siden av de pliktene Arbeidstilsynet har som en tilsynsmyndighet.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*