

Folkehelseinstituttets høringsuttalelse til NOU 2022:9 En åpen og opplyst samtale

Innledning

Folkehelseinstituttet (FHI) setter pris på muligheten til å avgi en uttalelse om NOU 2022:9 En åpen og opplyst samtale.

Utredningen er omfattende og har gode diskusjoner av mange temaer. Vi forstår at det innenfor et samlet tema som favner så bredt, likevel vil være noe som er utelatt. Nedenfor omtaler vi et par temaer som vi mener fortjener større oppmerksomhet.

FHI kommenterer deretter punkter i rapporten der våre innspill kan tenkes å ha verdi for det videre arbeidet.

Offentlig ansattes yringsfrihet

Vi viser til vår uttalelse i høringen til NOU 2022:2 Akademisk yringsfridom: FHI hadde gjerne sett en drøfting av yringsfriheten til kunnskapsprodusenter som har som en av sine hovedoppgaver å levere til besluttsende myndigheter. Mens denne utredningen har en god gjennomgang av lojalitetsplikt og yringsfrihet for offentlig ansatte generelt, berører den ikke yringsfriheten til ansatte i underliggende etater til departementene spesielt. Det gjør heller ikke NOU 2022:2. Det er muligens et for snevert tema i en ellers svært omfangsrik utredning. Men i etterkant av en langvarig pandemi med en rekke råd og regler for hele befolkningen, og som i stor grad bygger på innspill fra underliggende etater til regjeringen, kunne det vært naturlig å ta opp dette spørsmålet spesielt.

Yringsklimaets effekt på formidlingsvilje og forskningsvilje

Utvalget definerer og beskriver begrepene «yringskultur» og «yringsklima». Dagens samfunnsdebatt springer ofte over flere kommunikasjonsflater med varierende grad av redaksjonell etikk og styring. Med en økt spredning av og aksept for såkalte «alternative fakta» eller falske nyheter, har formidling av vitenskapelig metode og praksis en egen verdi for å styrke allmennhetens og mediernes evne til kritisk lesning og kildekritikk.

Utvalget omtaler hyppig «nedkjølede effekt», i hovedsak som en negativ effekt av overvåking eller mistanker om overvåking eller utlevering av persondata. Vi tenker at utvalget også burde omtale en mulig nedkjølede effekt i sin omtale av «yringsklima», av falske nyheter og personhets på internett. Slike situasjoner kan etter vår erfaring ofte, men ikke alltid, gjelde kontroversielle temaer som angår mange og der kunnskapsgrunnlaget er svakt og/eller omstridt. Eller der kunnskapsgrunnlaget ikke aksepteres av deler eller hele gruppen av interessenter. I FHI arbeider forskere med flere slike faglige temaer. Dette gjelder blant annet forskning på ME, kjønnsinkongruens, rus og tobakk, koronapandemiens årsaker og virkninger, vaksinasjon, lakseoppdrett og menneskers helse, og migrasjon og helse. Yringsklimaet kan i enkelte tilfeller være ødeleggende dårlig. Mistro til forskeren, moralsk fordømmelse eller aksjonsformer av ymse art har også her gitt en viss nedkjølede effekt på formidlingsviljen. Dette er truende for selve yringsklimaet, og gjør at viktige stemmer kan utebli fra debatter om vesentlige temaer. I tillegg kan dette også svekke den enkeltes ønske om å forske på temaer som behøver et bedre kunnskapsgrunnlag, hvilket vil være rammende for sannhetssøken så vel som tilgang til ny og nødvendig kunnskap.

Kapittel 6 Bred deltakelse i og tilknytning til offentligheten

Kapittel 6 er spennende lesning og berører viktig samfunnsutvikling av plattformer, mediebruk og ikke minst hva som kan defineres som «offentligheten» og hvem som benytter seg av «offentligheten».

På den ene siden stadfestes det tidlig i kapittelet at: «Tilknytning til offentligheten er en betingelse for deltakelse. Skal folk kunne engasjere seg med egne ytringer, må de få kjennskap til om noe står på spill for dem, og vite hvordan de skal kunne ytre seg. Det må derfor finnes tilstrekkelig mange åpne, solide tilganger til offentligheten som kan tas i bruk når det er nødvendig eller ønskelig at så mange som mulig, eller at særlige grupper, fagpersoner m.m. engasjerer seg».

Dette handler så vidt vi forstår om at alle i befolkningen skal få kjennskap til det som angår dem selv. Altså om hva og hvordan de blir informert eller skaffer seg informasjon og kunnskap.

Samtidig vises det til at offentligheten er blitt mer fragmentert og kompleks: «Offentligheten har i praksis aldri vært ett felles rom. Norsk offentlighet er utviklet ved at ulike deloffentligheter gradvis er blitt sammenkoblet. Nettet har både forsterket sammenkoblinger og lagt til rette for fragmentering. Metaforer som filterbobler og ekkokamre brukes for å beskrive en utvikling i retning av nye, adskilte offentligheter»

Dermed peker rapporten på utfordringen med at informasjon og kunnskap til landets borgere skal nå alle, som en forutsetning for alles deltakelse, samtidig som den redegjør for fragmenteringen av offentligheten. Her hadde det vært spennende med en bredere diskusjon. Hva er forventninger til plattformer, språk og annen tilgjengeliggjøring av (offentlig) informasjon på den ene siden, og en respektfull måte å møte fragmenterte og delvis lukkede miljøer der deltakerne både opplever seg mer fri til å fremme skepsis og kritikk, stille spørsmål til det som fremkommer i den større offentligheten og fremme feilaktige påstander om enkeltmennesker og temaer på den andre siden.

For FHIs del kan korona- og vaksinekommunikasjon tjene som et eksempel. FHI søker å vise åpenhet på egne offentlige nettsider og i media, og investerer betydelig i å ha dialog på egne sosiale medieplattformer. Vi opplever og verdsetter at motstemmene finner veien til oss i sosiale medier hvilket gjør dialog og respons mulig. Samtidig avviser en del miljøer det som fremkommer for alle, i egne mer lukkede miljøer. Dette kan være på blogger der vi ikke slipper til med respons, nettsider som publiserer konspirasjoner og feilinformerer og facebookgrupper der dette er en av flere saker der man har mistillit til myndighetene. Spesielt kan kapasiteten til våre fagpersoner bli utfordret av henvendelser basert på en rekke krevende feilpremisser fra nettstedet som ikke arbeider under Vær varsom-plakaten, som gjentakende ganger publiserer feilaktige påstander – og som likevel avkrever oss svar som om de var et ordinært redaksjonelt medium.

Kapittel 7 Internett som infrastruktur

Kommisjonen omtaler kort at offentlige etater bør utvise forsiktighet med å benytte private kommunikasjonsplattformer. De konkluderer med at «Å bidra til plattformmangfold bør motivere til mer selvstendige kommunikasjonsstrategier og andre digitale verktøy egnet for det offentlige».

Det er uklart hva dette betyr, hvordan kommisjonens medlemmer tenker seg at en kommunikasjonsstrategi ser ut, og hvilke praktiske følger det er ment å få - hvis det er riktig å tolke dette som en oppfordring til opprettelse av flere egne plattformer for dialog med befolkningen.

Hensikten med å være til stede på for eksempel Facebook er å være på plattformer befolkningen anser som relevante og dermed er til stede på (ref. kap. 6.3), hvilket vil være en nokså naturlig del av enhver organisasjons kommunikasjonsstrategi, i tillegg til bruk av andre kanaler. FHI har også erfaring med bruk av chatbot på helsenor.no, men den gir begrensede muligheter for god dialog med den enkelte bruker over noe tid. Dette er ikke berørt i utredningen, men det kunne med hell vært diskutert grundigere, inkludert en kost-nytte-vurdering av at det offentlige oppretter flere nye egne plattformer for dialog med befolkningen.

FHI mener at mulighetene slik tilstedeværelse gir for å gi nyttig og risikoreducerende helseinformasjon, ha dialog med befolkningen og for å respondere på og tidvis avkrefte myter, falske nyheter og konspirasjoner, må veies opp mot den risikoen den enkelte som har en konto på disse plattformene tar, og i hvor stor grad det skal være offentlige myndigheters ansvar å hensynta den enkeltes personlige risiko for urettmessig utlevering av personopplysninger. Dette burde vært diskutert i rapporten.

Kommisjonen foreslår et ytringsfrihetsråd. FHI er spent på dette forslaget. Både hva et slikt offentlig organ kan bidra med for å styrke ytringsfriheten og bidra til en opplyst offentlig debatt, og legitimiteten til et slikt råd. Mandatet bør ses opp mot andre institusjoner, både i media, stiftelser og tilsyn, som i sine mandater og vedtekter virker å ha mange av de samme oppgavene som rapporten nevner som aktuelle.

FHI støtter forslaget om å ta inn et krav om å gjøre en selvstendig vurdering av hvordan nye tiltak for kommunikasjonskontroll påvirker ytringsfriheten i utredningsinstruksen, og utarbeidelse av en veileder som viser hvordan dette skal gjøres.

Kapittel 8 Ansvar for ytringer på internett

Kapittelet handler om plattformsselskaperes ansvar for ytringer på egne plattformer og forvaltning av informasjonen de samler inn. FHI støtter kommisjonens forslag i kapittel 8 knyttet til økt åpenhet og demokratisk kontroll med plattformene.

Som forskningsinstitusjon trekker vi fram viktigheten av å kunne forske på og ha åpenhet rundt plattformenes påvirkning av det norske samfunnet.

Kapittel 11 Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

FHI støtter kommisjonens grunnleggende problematisering av forvaltningens kompetanse om innsynsretten og offentlighetsloven. Ikke fordi vi har grunn til å mene at det er dårlig stelt, men fordi åpenhet og transparens om kunnskap, metoder og prosesser som ligger til grunn for myndighetenes beslutninger, er svært viktig for befolkningens tillit til myndighetene.

Kommisjonen foreslår å lovfeste en tidsfrist for svar på innsynsbegjæringer i Offentleglova. FHIs erfaring tilsier at kommisjonen har et viktig poeng i at dette vil gi et tydelig signal om at dette er en oppgave på lik linje med andre forvaltningsoppgaver, som må prioriteres på lik linje andre primære oppgaver organet skal ivareta. Det er ikke like åpenbart at en lovpålagt tidsfrist vil føre til økt åpenhet – selv om det muligens vil føre til raskere behandling av innsynsbegjæringer.

Kapittel 15 Ytringsfrihet i arbeidslivet

Profesjonalisering av kommunikasjonsarbeidet

Kommisjonens beskrivelse av hvordan kommunikasjonsavdelinger arbeider og er til hinder for frie ytringer er forstemmende og langt unna FHIs erfaring. Uttalelser som «Lite informasjon slipper ut fra større arbeidsplasser og inn i offentligheten uten at det har gått veien gjennom en kommunikasjonsavdeling. Det gjør at publikum i økende grad mottar informasjon som er bevisst bearbeidet, styrt og tilrettelagt» er hverken god eller dekkende for vår opplevelse. Slike utsagn bidrar til å skjemme snarere enn bedre et arbeid og en faglighet som både den enkelte virksomhet, media og offentligheten nyter godt av og benytter seg av. Vi tror ikke FHI er alene om å oppleve at media takknemlig benytter seg av medievakter for å få kontakt med den rette medarbeideren – inkludert hjelp til å purre, forklare journalistens behov for intervju, sitater, bilder etc. For å være en god medievakt kreves derimot en viss utholdenhet og overtalelsesevne for å bistå slik at media får det de ber om til den tiden og på den måten de ber om det. Medievakten ved FHI er for øvrig ikke til hinder for direkte henvendelser til fagfolk, og vi mener at en god ytringsfrietskultur og et godt nettsted inkluderer kontaktinformasjon til medarbeidere, med beskrivelser av deres virkefelt, for de som ønsker en direkte kontakt.

Det er også kommunikasjonsrådgivere som har ansvar for å hjelpe fagfolk med å fylle nettsteder med faglig innhold i et så klart språk at det kan leses av mange. Den bearbeidingen øker fremfor å svekke tilgjengeligheten, og det bør kommisjonen verdsette fremfor å beskrive den med en negativ undertone. FHI innser at bildet kan være brokete, og kommunikasjonsmedarbeideres rolleforståelse kan variere, og mener at den følgende beskrivelsen fra utvalget for ytringsfrihet i academia av hva en god relasjon kan bidra til i formidling av forskningen bør være et mål for alle organisasjoner som formidler kunnskap: «En brobygger mellom academia og samfunnet, er kommunikasjonsmedarbeidere. Gode kommunikasjonsfolk er gull verdt for vitenskapelig ansatte og studenter som vil uttrykke seg forståelig og med klart språk, nå ut med formidling og forstå mer av hvordan offentlighetene virker».

Kommisjonens anbefalinger oppsummert

FHI støtter kommisjonens vurdering av at de etiske retningslinjene for statstjenesten bør endres i tråd med Sivilombudets kritikk. I tillegg foreslår FHI at kommisjonens boks 15.8 Ytringsvett på jobben tas inn de etiske retningslinjene for statstjenesten. Vi foreslår også at kommisjonen legger til en anbefaling:

I Statens kommunikasjonspolitikk punkt 3.6 *Mediekontakt*, bør man endre setningen “Når det gjelder ytringsfrihet for statsansatte er dette regulert i Etiske retningslinjer for statstjenesten, til “Når det gjelder ytringsfrihet for statsansatte er dette regulert i Etiske retningslinjer for statstjenesten. Se retningslinjenes boks 15.8 om ytringsvett på jobben for en god huskeliste for arbeidstakere”.

Boks 15.8 Ytringsvett på jobben – to forslag

De ni budene er en nyttig liste som tydeliggjør ytringsfrihet og rettigheter for arbeidstakere. Men ordlyden i listens punkt 4 kan muligens oppfattes mer begrensende for leseren enn det som egentlig er tilfelle, jf. rapportens punkt 15.4.5 om misforstått lojalitet. FHI foreslår at punktet tydeliggjøres. Det kan for eksempel gjøres ved å avslutte punktet med setningen “Ytringer som

arbeidsgiver oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige vil sjelden være illojale.”, slik det er formulert i rapportens punkt 15.2.4.2, tredje avsnitt.

Likeledes kan leseren muligens misforstå ordlyden i punkt 6 som mer begrensende enn den egentlig er, jf. 15.2.4.3 om ytringer på vegne av bedriften/arbeidsgiver. FHI foreslår at punktet tydeliggjøres. For eksempel kan dette gjøres ved å avslutte punktet med setningen “Samtidig kan alle arbeidstagere uttale seg på egne vegne om faktiske forhold på egen arbeidsplass”.

Kostnader

Utvalget peker på 84 overordnede forslag til tiltak. Med enkelte unntak ser utvalget lite på kostnader forbundet med de foreslåtte endringer. Vi ser samtidig at det foreslås systemer som vil innebære ekstra kostnader. Eksempelvis foreslås en rekke nye organer/råd for ivaretagelse av kontroll og/eller etterlevelse av lovverk. Utvalget foreslår også en ny løsning for å synliggjøre hvordan forvaltningen følger opp Offentleglova ved å lage og offentliggjøre lister over hvordan etatene følger den opp (sammendragets avsnitt 1.1.6). Det er lett å se at hensikten er å være motiverende og disiplinerende for etatene, og det kan være betimelig og lett å enes om. Samtidig vil slike systemer og organer langt fra være kostnadsfrie, hverken når det gjelder opprettelsen av systemet, menneskene som skal bemanne det eller ressursene og systemene som samtidig må etableres i offentlige etater for å kunne rapportere som ønsket. Vi foreslår at et alternativ til et system for offentliggjøring av hvordan forvaltningen følger opp Offentleglova, kan være at etatene rapporterer på definerte parameter som for eksempel mottatte og innvilgede innsynsbegjæringer, i etatens årsrapport.

I samme avsnitt foreslås også opprettelsen av en nasjonal, digital hjelpeportal for å samle og synliggjøre lovverkets grenser for ytringsfrihet og vise vei for de som trenger hjelp. FHI synes det er et spennende og godt forslag. Samtidig vil også dette koste både i investering i infrastruktur, drift og kompetanse.

Vi mener også at nær sagt samtlige forslag til forskningstiltak vil være både viktige, riktige – og kostbare. Det vil i all hovedsak være behov for en større satsing med offentlige midler til slike tiltak.