



Krav til sannferdighet i sentraladministrasjonen?

av Fridthjof Søgaard

Embetsverket i departementene formidler mye vesentlig informasjon til offentligheten. Er det åpenbart at det som formidles, alltid er sant?

Er det en lovfestet embetsplikt å opptre sannferdig i utadrettet kommunikasjon?

Bør embetsverket pålegges et formelt krav til sannferdighet?

Hovedpunkter

- Flere utviklingstrekk tyder på økt risiko for at sannferdighet kan bli en salderingspost også i sentraladministrasjonen.
- Retningslinjer som pålegger den enkelte å gi korrekt informasjon, er viktig, men neppe tilstrekkelig, spesielt i spissede situasjoner.
- Et formelt rammeverk med tilhørende sanksjonsmidler – mest nærliggende ved lovfesting eller som del av instruks gitt ved kongelig resolusjon – kunne ha betydelig effekt.

SANNHET UNDER ILD

I et samfunn med rettsstat og demokrati som bærebjelker er en kjerneverdi at det sentrale embetsverk formidler pålitelig informasjon. I dette ligger det at informasjonen faktisk *er* og ikke bare *oppfattes å være* informasjon man kan feste lit til.

En kjerneverdi må hegnes om. Dette synes bare viktigere i en tid hvor antallet produsenter av informasjon med mange mottakere har økt eksponentielt og uhyre raskt, og hvor det derfor foreligger betydelig risiko for at mye av det som formidles, er fordreid eller direkte feilaktig. Parallelt arbeides det målbevisst, endog fra politisk nivå i enkelte demokratiske land, for at opinionen skal endre sitt syn på henholdsvis fakta og usannheter.

Samfunnsdebatten i Norge påvirkes av slike utviklingstrekk, og også våre politikere vil i økende grad kunne la seg friste til å ta lett på fakta. Trykket, spesielt fra energiske statsråder, vil og bør alltid merkes i et lojalt embetsverk, men i en ny medievirkelighet vil trykket i verste fall kunne lede fra fakta-basert politikk til «politikkbaserte fakta». I en slik kontekst kan det bli desto viktigere at embetsverket er seg sitt ansvar bevisst og innenfor sine fullmakter bestreber seg ekstra på å være redelig i sin utadrettede formidling.

PROBLEMSTILLINGER

De sentrale spørsmålene som stilles i denne analysen, er følgende:

- Vi kan velge å ta for gitt at kjerneverdien sannferdighet holdes i hevd av det norske embetsverket også i dets utadrettede kommunikasjon, men vet vi dette?
- Er det økt risiko for at det ikke er slik?
- Er det belegg for å si at sannferdig formidling til offentligheten er en lovfestet embetsplikt?
- Hvis dette er usikkert: Vil et tydeligere formelt rammeverk kunne ha positiv effekt – i det minste signaleffekt?
- Hvordan kan et slikt rammeverk se ut?

AVGRENSNINGER OG PRESISERINGER

Alt embetsverket gjør, gjøres etter fullmakt, og informasjonsarbeid er intet unntak; en statsråd/minister hefter prinsipielt for alt som den enkelte medarbeider kommuniserer ut i jobbsammenheng. Denne analysen bygger på en forutsetning om at det like fullt er mulig å sondre mellom det som fremstår som politisk kommunikasjon og det som fremstår som rent faktisk eller faktabasert informasjon fra staten til offentligheten. Noen ganger vil skillet være utydelig, men i de fleste sammenhenger vil det fremstå som tydelig i selve formidlingen, eksempelvis ved at en politiker gjerne siteres eller refereres, mens faktisk informasjon har form av rene beskrivelser, statistikk eller annet tallmateriale.

Analysen dreier seg om *utadrettet informasjon* uansett formidlingsmåte og enten

den er kommunisert pro- eller reaktivt *fra embetsnivået* i sentraladministrasjonen (Statsministerens kontor og departementene), det vil si statsrådets kontorer. Utenfor faller intern kommunikasjon, eksempelvis informasjon fra embetsverk til politisk ledelse. Utenfor faller også statsråders kommunikasjon med Stortinget og i regjeringens interne arbeid. Heller ikke annen kommunikasjon direkte fra politisk nivå berøres nærmere.

Når embetsverket i departementene omtales, menes i denne sammenheng alle ansatte i sentraladministrasjonen som ikke er utnevnt eller ansatt ut fra politiske kriterier, enten de er embetsutnevnt eller ikke og enten de er tilknyttet fagavdeling eller kommunikasjonsenhet.¹

Analysen dreier seg om fakta (eller det som fremstår som fakta) og faktapåstander, ikke verdivurderinger.² Faktapåstander er basert på etterprøvbart informasjon.

Sannferdig har synonymer som pålitelig, etterrettelig og redelig. Det som ikke er sannferdig, vil følgelig være upålitelig, kanskje også uærlig og uredelig.

Upålitelig informasjon kan ta form av regelrett uriktig eller ulik grad av skjev informasjon. Hvor mye utfyllende informasjon som bør gis, vil ofte være en vanskelig avveining, og det vil sjelden være hensiktsmessig å være fullstendig uttømmende når man kommuniserer. Men formidler man bevisst kun deler av et saksforhold vel vitende om at dette kan påvirke sakens videre forløp, er det nærliggende å kalle det manipulasjon, det vil si bevisst fordreining av virkeligheten overfor andre.

Nettstedet Faktisk.no opererer med en skala fra *faktisk helt sant* til *faktisk helt feil*. I sistnevnte kategori faller påstander som er «direkte feil, der fakta og/eller kontekst gir et helt annet bilde». Nærmest *faktisk helt feil* kommer *faktisk delvis feil* som innebærer at «fakta og/eller kontekst taler mot påstanden eller brukes feil og gir et klart misvisende bilde av helheten».³ Det er for alle praktiske formål disse to kategoriene denne analysen fokuserer på. I tillegg berøres problemstillingen knyttet til vesentlig, men ikke-formidlet informasjon.

For å forenkle benyttes i fortsettelsen av



analysen «feilinformasjon» om det som er direkte feil eller klart misvisende informasjon, altså ikke sannferdig informasjon.

DRØFTING

Hva står på spill?

Demokrati og rettsstat har sin idémessige basis i at folk flest har tillit til de styrende, herunder til sentralmaktens byråkrater. Brer det seg en oppfatning hos publikum om at man ikke kan stole på det som kommer fra sentrale myndigheter, kan tillitsforholdet forvitre.

En Chatham House-rapport fra 2011 uttrykker det slik:

«...in a democracy informative and transparent communication is essential to the maintenance of a productive and enduring relationship between the executive, the legislature, the judiciary and the electorate. Communication therefore has a constitutional (or 'strategic' in that sense) significance and the democratic process can be damaged when communication is insincere, inadequate or incomplete.»⁴

Et førstelinjeforsvar for å unngå slik skade vil være å etterstrebe at det som sentrale offentlige instanser formidler, faktisk er etterrettelig, og at myndighetene følgelig ikke blir tatt for å fordreie sannheten. Viksveen-utvalget formulerte det slik i 1992:

«En realisering av deltakerdemokratiets idealer forutsetter at innbyggerne i sin kommunikasjon med statlige organer har full tillit til at de opplysninger som gis, er faktabaserte, korrekte og ikke preget av partipolitiske synspunkter og vurderinger.»⁵

Vet vi at budskapet fra sentraladministrasjonen er sant?

Kunnskapsbasert og reelt kritisk journalistikk i kombinasjon med et opplyst og våkent publikum er sannsynligvis avgjørende for at de styrende ikke faller for fristelsen til å ta lett på sannheten. I samme preventive retning faller det man kan kalle «demokratiseeringen av informasjonsformidlingen» – gjen-

nom internett og mobile plattformer og ved at sosiale medier er blitt det sentrale kommunikasjonsverktøyet for brede lag av befolkningen. På den annen side innebærer digital massekommunikasjon, trolig enda mer enn sine analoge forløpere, åpenbar risiko for sosial manipulasjon som både private og offentlige aktører kan tro de er tjent med.

Det er vanskelig å underbygge en påstand om utstrakt og systematisk feilinformasjon fra det sentrale myndighetsnivået i dagens Norge. Samtidig er det vanskelig å være skråsikker, aller mest om det man kanskje burde vært informert om, men ikke har hørt om. For en mottaker er det rimeligvis vanskelig å fastslå at en avsender har formidlet alt som er viktig i en sak. Usikkerheten kan forsterkes i situasjoner hvor det er utfordrende – kanskje umulig – å finne frem til relevant informasjon overhodet. De fleste som har søkt etter spesifikke fakta-oversikter eller oppdatert og relevant statistikk på regjeringens hjemmesider, har støtt på denne utfordringen.

Selv om det store bildet likevel mest sannsynlig er positivt, er det godt mulig å finne eksempler på at også vanligvis solide regjeringskontorer kan trække feil. Noen ganske få gjengis her:

Norske myndigheters informasjons-håndtering etter Tsjernobyl-ulykken sent på kvelden 25. april 1986 (norsk tid) førte til granskning gjennomført av et særskilt nedsatt offentlig utvalg ledet av Gudmund Hernes. Utvalgets rapport ble fremlagt i NOU 1986:19 *Informasjonskriser*. I denne gjengis blant annet ingressen i daværende øverste helsemyndighet Sosialdepartementets pressemelding 30. april 1986, altså fem dager ut i krisen: «Nedfallet over Norge etter reaktorulykken i Sovjetunionen gir ingen grunn til engstelse.» I NOU-ens sammendrag heter det lakonisk: «Det er i ettertid klart at en del av informasjonen fra norske helsemyndigheter inneholdt ufullstendige opplysninger og faktiske feil.» Granskningsrapporten går naturlig nok ikke nærmere inn på hele settet av mulige beveggrunner for at helsemyndighetene hadde gjort slike feil.

I en vidt forskjellig type kontekst ble det i pressemelding fra Forsvarsdepartementet



18. juli 2015 slått fast at regjeringen Solberg hadde økt forsvarsbudsjettet «etter nesten et tiår med flat eller nedadgående budsjettutvikling». Sparket til Stoltenberg II-regjeringen var tydelig, men det kom i form av en tilsynelatende faglig basert faktaopplysning og ikke som en påstand fra politisk nivå. Rent faktisk hadde norske forsvarsutgifter en realvekst på 1,0 prosent i årlig gjennomsnitt i den rød-grønne perioden 2005–2013 (en vekst som for øvrig grovt tilsvarte BNP-veksten i samme periode).

De to eksemplene illustrerer hva Faktisk.no nok ville plassert i kategorien *faktisk helt feil*. Ingressen i en pressemelding fra Landbruks- og matdepartementet 12. april 2018 faller mer naturlig i kategorien *faktisk delvis feil* i betydningen at «fakta og/eller kontekst ... brukes feil og gir et klart misvisende bilde av helheten»: «Budsjettnemnda for jordbruket avga i dag grunnlagsmaterialet for vårens jordbruksforhandlinger. Inntektene i jordbruket økte med vel 20 prosent fra 2014 til 2016, mens lønnsveksten for andre grupper var 4,5 prosent.» Denne faktapåstanden om utviklingen noen år tilbake var muligens korrekt, men den står uansett ikke sentralt i Budsjettnemndas rapport. Et hovedpoeng i rapporten var derimot at inntekten per årsverk i jordbruket gikk ned fra 2016 til 2017 og sannsynligvis videre ned fra 2017 til 2018, men dette fremkom først senere i departementets pressemelding.

Vesentlig, men ikke-formidlet informasjon – eller det man kan kalle alvorlig grad av underkommunikasjon – er en egen kategori feilinformasjon, som kan være mer krevende å dokumentere, hvis overhodet mulig. I enkelte tilfeller vil åpenbar underkommunikasjon til offentligheten bli avdekket gjennom særskilte granskninger eller historiske gjennomganger. Andre eksempler kan fremkomme gjennom Riksrevisjonens undersøkelser. En tredje kategori er informasjon som først fremkommer etter avslag på innsynsbegjæring med påfølgende klage til Sivilombudsmannen. Et eksempel på det siste fremkom da en journalist i Dagbladet i november 2015 klaget over avslag på innsyn i en 14 år gammel rapport om vedlikeholdsbehov på Skaugum gård.

Etter ombudsmannens undersøkelser fikk journalisten innsyn i vesentlige deler av dokumentet. Sivilombudsmannen konkluderte som følger: «Departementets behandling av saken har vært mangelfull. Departementet bes innrette sine rutiner i tråd [med] ovennevnte kritikk, slik at lignende tilfeller ikke oppstår.»⁶ Rapporten dokumenterte et vedlikeholdsetterslep på mange millioner kroner, men departementet (opprinnelig Arbeids- og administrasjonsdepartementet) unnlot i en årrekke å gi offentligheten noen grad av innsyn i den, også etter at det ble anmodet om innsyn.

Er det økt risiko for at budskapet fra sentrale myndigheter ikke er sannferdig?

Både faglighet og sannferdighet i embetsverket kan komme under press fra energiske statsråder med mye viljestyrke, eventuelt også evne, eksempelvis til å spille grupper i embetsverket opp mot hverandre. Et mulig økt fokus på statsråder som person og personliggjøring av politikk⁷ kan øke presset i retning av å utvanne skillet mellom partipolitikk og embetsverkets saksbehandling. Det klassiske kravet til embetsverket er å ivareta så vel lojalitet som faglig uavhengighet og nøytralitet. Man kan se sannferdighet som en nær slektning av faglig uavhengighet. Betydningen av faglighet og redelighet aksentueres når de som mottar informasjon, *oppfatter* – eller blir forledet til å oppfatte – at budskapet ikke er partipolitisk, men faglig motivert og samtidig faktabasert.

Folk flest har i dag tilgang til svært mye informasjon, herunder statistikkdatabaser og opplysninger fra instanser som ene og alene arbeider med faktasjekk. Isolert sett innebærer dette redusert risiko for feilinformasjon fra sentrale myndigheter – eller redusert risiko for at feilinformasjon ikke oppdages. På den annen side er det selvfølgelig svært stor forskjell på det samlede informasjonstilfanget og den mengden informasjon hver enkelt av oss er i stand til (og ønsker) å spore opp og faktisk oppfatter. Det er heller ikke gitt at folk flest alltid prioriterer å lete seg frem til presis kunnskap – særlig i en tid hvor det er mange og ofte fristende alternativer til tørre fakta. I tillegg tyder forskning på at feilinformasjon



masjon spres langt raskere enn sannferdig informasjon⁸ samt at de færreste av oss er gode til å skjelle mellom sanne og falske nyheter.⁹

Samfunnets generelle «medialisering» påvirker også sentrale myndigheters kommunikasjonsarbeid. Den britiske professor Darren G. Lilleker gir følgende beskrivelse:

«Mediatization is a theory that argues that the media shapes and frames the processes and discourse (conversation) of political communication as well as the society in which that communication takes place.»¹⁰

I forlengelsen av dette har forskere på fagfeltet utviklet begrepet «self-mediatization» med fokus på at også sentrale myndigheter, herunder embetsverk, tilpasser seg, og til dels aktivt utnytter, dagens medievirkelighet. Den sveitsiske professoren Frank Esser har beskrevet denne utviklingen som «self-initiated stage-management of politics by means of strategic communication in an effort to master the new rules that govern access to the public sphere.»¹¹

Statlig iscenesettelse av debatten om sentrale spørsmål gjennom premissgivende kommunikasjonsarbeid er for Esser et utslag av samfunnets medialisering mer generelt. Andre har påpekt at etablering av ulike former for «cyber-tropper» – statlige eller statlig støttede enheter med ansvar for aktive operasjoner i det digitale rom – kan være et uttrykk for slik «stage-management». En studie fra University of Oxford i 2017 konkluderte med at både autoritære og demokratiske styresett engasjerer «...‘cyber troops’ who manipulate Facebook, Twitter and other social media outlets to steer public opinion, spread misinformation and undermine critics.»¹²

En rapport av 2017 fra Oxford Internet Institute konkluderer med at propaganda ikke er forbeholdt autoritære regimer:

«In democracies, social media are actively used for computational propaganda either through broad efforts at opinion manipulation or targeted experiments on particular segments of the public.»¹³

Slike utviklingstrekk vil øke risikoen for at også det sentrale embetsverk, så vel kommunikasjonsenheter som fagavdelinger, lar seg lede til å bidra til å erstatte faktabasert politikk med innslag (kanskje også såkalt innvalg) av «politikkbaserte fakta».

Det foreligger klare indikasjoner på at embetsverket allerede er tydelig merket ikke bare av medialisering generelt, men også av tendenser til selv-medialisering. Forskningsmiljøet ved OsloMet har i en undersøkelse avdekket at nesten hver femte fagansvarlige i departement (18 %) anser det som svært viktig eller nokså viktig at ikke bare departement og statsråd, men også *statsrådets parti* kommer i godt lys i media.¹⁴

Gjentatte meningsmålinger over de siste 15 år i Storbritannia tyder dessuten på at folks *tillit* til at det sentrale embetsverket («Senior civil servants in Whitehall» her) snakker sant, er lav (under 25 %) og lavere enn tilliten til for eksempel nyhetsjournalister i BBC (over 50 %) og fagforeningsledere (opp mot 30 %).¹⁵ I en undersøkelse i Danmark sier 28 % av befolkningen seg uenig i en påstand om at embetsmenn snakker sant.¹⁶

Selv uten medialisering er det en stor byråkratisk utfordring å holde i hevd et tydelig skille mellom partipolitikk og embetsfaget/kravet til faglig uavhengighet. Med selv-medialiseringens inntog er dette blitt ytterligere krevende.

Er sannferdig formidling til offentligheten en embetsplikt?

Det er lite i lovverket om plikter som påhviler den enkelte i embetsverket. I bestillingen (utnevningensbrevet) understrekes den overordnede lojalitetsplikten og plikten til å finne seg i de forandringer av embedets innhold som måtte bli bestemt ved lov, men det er lite å finne om lovfestede plikter.¹⁷

Grunnloven § 100 siste ledd slår fast at «[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale», men det er neppe gitt at dette må bety at den enkelte statsansatte er pålagt å opptre sannferdig i utadrettet kommunikasjon, herunder ved ikke å holde viktig informasjon tilbake.



Forvaltningsloven inneholder både begrunnelsesplikt og informasjonsplikt, men de er begge knyttet til håndtering av enkeltvedtak. Dessuten slår loven fast flere regler for god saksbehandling, men disse knytter seg ikke til informasjonsarbeid.¹⁸

På nivå under det konstitusjonelt bindende og lovfestede slår **Statens kommunikasjonspolitikk** av 2009 og fortsatt gjeldende fast en rekke prinsipper for god kommunikasjon, men sannferdighet inngår ikke blant disse. Under avsnitt 3.5 Tillit heter det dog helt generelt: «Kommunikasjonen skal være pålitelig og etisk forsvarlig.» For øvrig går ikke kommunikasjonspolitikken, heller ikke under avsnittet om lederansvar, nærmere inn på problemstillingen om den enkelte departementsansattes etterrettelighet.

En rekke forventinger til departementsansatte har form av normer som er samlet i **Etiske retningslinjer for statstjenesten**, senest revidert i juni 2017. Dokumentet slår blant annet fast at statsansatte alltid skal gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger, også til offentligheten (avsnitt 3.2). Det fremgår av de påfølgende kommentarene at plikten innebærer at vesentlige opplysninger ikke må holdes tilbake, verken av bekvemmelighetshensyn eller andre grunner. Dette synes å være det nærmeste man (per primo januar 2019) kommer en skriftlig formulert forpliktelse for den enkelte i embetsverket til å opptre redelig og sannferdig, med annet valg av ord.

Oppsummert er det grunnlag for å hevde at kravet til den enkelte om å opptre sannferdig i utadrettet kommunikasjon, foreligger som etisk retningslinje. Kanskje kan et slikt krav også sies å foreligge som en form for ulovfestet prinsipp. Men kravet lar seg ikke gjenfinne som en konstitusjonelt bindende eller lovfestet plikt for sentraladministrasjonens ansatte.

Kunne et formelt bindende krav til sannferdighet bidra til økt pålitelighet, og derigjennom tillit?

Et formelt bindende krav til den enkelte i embetsverket om sannferdighet i utadrettet kommunikasjon kunne uttrykkes gjennom instruks gitt ved kongelig resolusjon eller

gjennom lovfesting. Man kan innvende at det ville være anstaltmakeri å ta et slikt skritt, og det kan nok uansett argumenteres for at en form for krav allerede ligger der implisitt samt at en tydeliggjøring ville antyde at sannferdighet ikke allerede foreligger som et soleklart krav. Man kan også innvende at det neppe ville ha vesentlig effekt, at det mest sannsynlig ville være et slag i luften. Men dette kan ses på ulike måter.

Viksveen-utvalget anbefalte i 1992 at det ble tatt inn en ny paragraf i forvaltningsloven: «Statlige forvaltningsorganer har innenfor sitt område aktiv informasjonsplikt. Informasjonen skal være korrekt, fullstendig, aktuell og gjøres lett tilgjengelig for aktuelle mottakere.»¹⁹ Tilrådingen ble ikke tatt til følge i oppfølgingen av rapporten.

Det danske «Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen»²⁰ slår på sin side fast:

«Embedsmenn må ikke selv videregive – eller medvirke til at ministeren videregiver – opplysninger som er uriktige eller i sammenhengen er villedende – f.eks i ministeriets publikasjoner, på ministeriets hjemmeside, til pressen eller til borgerne.»²¹

Plikten til *Sandhed* er i Danmark siden 2015 fastslått som én av syv embetsplikter, og hver av dem er eksplisitt pålagt den enkelte medarbeider. Når det gjelder håndhevelse av pliktene, heter det blant annet:

«Chefers og medarbejders efterlevelse af kodekset vil indgå i evalueringen af deres præstationer. Det kan bl.a. ske i forbindelse med de regelmæssige medarbejderudviklingssamtaler.»²²

Kodex VII er imidlertid ikke et juridisk bindende dokument (selv om «kodeks» strengt tatt betyr «lovsamling»). I Norge er (per primo januar 2019) Kommunal- og moderniseringsdepartementet i ferd med å ferdigstille et tilsvarende dokument, herunder om «plikten til sannhet».²³ Dokumentet vil representere noe nytt og viktig i norsk sammenheng. På den annen side planlegges heller ikke innholdet i dette gjort bindende ved at det fastsettes ved kongelig resolusjon eller lov.



Etiske retningslinjer er viktige i seg selv, og også en form for kodeks som fremhever sannferdighet som en plikt for norsk embetsverk, vil kunne virke normerende. Samtidig følger det ikke nødvendigvis og i seg selv virkningsfulle sanksjonsmidler av en norm av denne karakter. Et formelt bindende krav til den enkelte vil sannsynligvis ha langt større effekt.

Heller ikke tydeligere formaliserte og bindende rammer vil nødvendigvis være tilstrekkelig for å hegne om en kjerneverdi som sannferdighet, men en signaleffekt er sannsynlig. En signaleffekt kan i seg selv virke normdannende internt, og signalet vil dessuten fanges opp av aktørene i embetsverkets omverden, ikke minst journalister. På denne måten ville signaleffekten raskt forsterkes.

Ved siden av signaleffekten vil et formalisert krav om sannferdighet for den enkelte medarbeider kunne være et ris bak speilet i den daglige kontakten mellom politisk ledelse og embetsverk. Behovet for et slikt ris melder seg spesielt i situasjoner, kanskje oppjagede, hvor det eksempelvis av rent partitaktiske grunner kan være fristende å uttale seg mindre korrekt og dekkende enn det fagfolket tilrår.

Et krav om at informasjonen som gis, skal være *fullstendig*, jf. Viksveen-utvalgets forslag, ville neppe være hensiktsmessig – mer nærliggende er trolig et krav om *tilstrekkelig* informasjon. Et tilstrekkelighetskrav vil eksempelvis kunne presiseres ved et eksplisitt pålegg om å formidle alle opplysninger, herunder forutsetningene for disse, som er nødvendige for å forstå og ta stilling til en sak. For øvrig er kravene i Kodex VII – om ikke å formidle uriktige eller villedende opplysninger – høyst relevante, jf. også eksemplene som er gjengitt tidligere i denne analysen.

KONKLUSJON

Det er sannsynlig at det som formidles av informasjon fra det sentrale myndighetsnivået i Norge, gjennomgående er sannferdig. Samtidig kan man ikke alltid ta sannhetsgehalten for gitt, og flere utviklingstrekk peker i retning av økt risiko for at sannferdighet i spissede situasjoner kan bli en salderingspost også i sentraladministrasjonen. En alvorlig variant av dette inntreffer når ingen informasjon eller kun deler av et saksforhold formidles i bevissthet om at dette kan påvirke sakens videre forløp – altså manipulasjon.

Med økt risiko er det desto viktigere at den enkelte medarbeider i embetsverket er seg sitt ansvar bevisst og innenfor sine fullmakter bestreber seg på å være redelig i sin utadrettede formidling, enten det skjer direkte eller via kolleger. Det foreligger retningslinjer som pålegger den enkelte å gi korrekt informasjon, men et formelt rammeverk med tilhørende sanksjonsmidler kunne ha betydelig større effekt. En formelt bindende forpliktelse for den enkelte til ikke å formidle uriktige eller villedende opplysninger og til ikke å underkommunisere vesentlige fakta ville være relevant, jf. også de enkeltstående eksemplene som er gjengitt i denne analysen. I tillegg kunne det med fordel inngå et formelt krav om å formidle alle opplysninger som er nødvendige for å kunne forstå og ta stilling til en sak, herunder grunnlaget og forutsetningene for tallmateriale og lignende.

Heller ikke tydelige og formaliserte rammer – mest nærliggende ved lovfesting eller som del av instruks gitt ved kongelig resolusjon – vil nødvendigvis være tilstrekkelig for å hegne om en kjerneverdi som sannferdighet, men en positiv virkning er sannsynlig. Signaleffekten alene kan virke normdannende internt, og signalet vil dessuten fanges opp av aktørene i embetsverkets omverden, ikke minst journalister. På denne måten ville virkningen raskt forsterkes.

Ved siden av signaleffekten vil et formelt bindende krav om sannferdighet for den enkelte medarbeider kunne være et ris bak speilet – mest sannsynlig noe uttalt som svever over statsrådets møtebord – i den daglige kontakten mellom politisk ledelse og



embetsverk. Behovet for et slikt ris melder seg spesielt i situasjoner, kanskje oppjagede, hvor det eksempelvis av rent partitaktiske grunner kan være fristende å uttale seg mindre korrekt og dekkende enn det fagfolket tilrår. Hvis også Riksrevisjonen eller andre kontrollorganer fikk som oppgave å ettergå det sentrale embetsverk med hensyn til sannhetsgehalten eksempelvis i de rene faktapåstandene som legges ut på regjeringens hjemmesider, ville riset halvveis kommet til syne bak speilet.



NOTER:

¹ Utviklingen de senere år mot større kommunikasjonsenheter med økt innflytelse over departementenes informasjonsarbeid er interessant, men all den stund de samme enhetene er en del av embetsverket og ikke politisk ledelse, er denne tendensen ikke prinsipielt vesentlig for denne analysen.

² Se eksempelvis Ytringsfrihetskommisjonens sluttrapport (NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted»), blant annet s. 9, for nærmere omtale av skillet mellom faktapåstander og verddivurderinger.

Et tilsvarende skille – mellom *sak* og *vrdering* – er blitt trukket av blant andre Ragnar Frisch, jf. e.g. Trond Bergh og Tore J. Hanisch *Vitenskap og politikk – Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*, Aschehoug Oslo 1984, s. 158f.

³ <https://www.faktisk.no/metode>

⁴ *Strategic Communications and National Strategy*, A Chatham House Report 2011, s. 12.

⁵ NOU 1992: 21 *Ikke bare ord ... Statlig informasjon mot år 2000*, s. 128.

⁶ <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/innsyn-i-tilstandsrapport-om-skau-gum-gard-fra-2001/>

⁷ *Serving the Media Ministers: A Mixed Methods Study on the Personalization of Ministerial Communication*, Tine Ustad Figenschou et al., *The International Journal of Press/Politics* 1–20, 2017.

⁸ <http://news.mit.edu/2018/study-twitter-false-news-travels-faster-true-stories-0308>

⁹ <https://mediatel.co.uk/newsline/2017/02/07/channel-4-study-only-4-able-to-identify-all-fake-news-stories/>

¹⁰ *Key Concepts in Political Communications*, SAGE Publications Ltd. London 2008, s. 117.

¹¹ *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*, Palgrave Macmillan 2013, s. 163.

¹² Referert av Bloomberg.com 17. juli 2017.

¹³ *The Computational Propaganda Research Project, Working Paper No. 2017.11*, Oxford Internet Institute, University of Oxford 2017, s. 3.

¹⁴ Kristoffer Kolltveit, Institutt for offentlig administrasjon og ledelse, OsloMet, innlegg på medlemsmøte i Det nordiske administrative forbund, 26. april 2018.

¹⁵ https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/kvmnzzrlyp/YG%20trackers%20-%20Trust.pdf

¹⁶ <https://www.altinget.dk/artikel/eftermaaling-af-tillid-til-embedsmaend-et-kaempe-demokratisk-problem>

¹⁷ Dessuten er det kun utnevnte embetspersoner som mottar bestalling, og det store gross av ansatte i sentraladministrasjonen er ikke utnevnt i statsråd.

¹⁸ Se ellers *Etiske retningslinjer for statstjenesten*, avsluttende kapittel *Forholdet til lov- og regelverk*, for en summarisk oversikt over sentralforvaltningens rettslige rammeverk.

¹⁹ NOU 1992: 21 *Ikke bare ord ... Statlig informasjon mot år 2000*, s. 120.

²⁰ Fastsatt av Finansministeriet i Danmark, 2015.

²¹ *Ibid.*, s. 27.

²² *Ibid.*, s. 59.

²³ Skissen til et slikt dokument ble presentert av departementsråd i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Eivind Dale, under Difis forvaltningskonferanse 21. november 2018.



IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

OM FORFATTEREN

Fridthjof Søgaard er direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet. Han var 2001–2014 ekspedisjonssjef i samme departement, med økonomi og styring som hovedansvarsområde.

Han begynte i Forsvarsdepartementet i 1985 og arbeidet frem til årtusenskiftet stort sett ved Sikkerhetspolitisk avdeling, i perioden 1995–2000 som avdelingens nestleder.

Hovedansvarsområdene i dag er departemental rådgivning og kompetanseutvikling med vekt på «byråkratfaget».

