



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 42

(1999-2000)

---

## Om endring av Grunnloven § 100

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 1. september  
2000, godkjent i statsråd samme dag.*

## 1 Meldingens hovedinnhold

I denne stortingsmeldingen presenterer Justisdepartementet ulike utkast til ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet med sikte på at Stortingets representanter kan fremsette dem til behandling i stortingsperioden 2002-2005. Utkastene er utformet med bakgrunn i Ytringsfrihetskommisjonens utredning inntatt i NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted». I meldingen gis det også en kort redegjørelse for de viktigste konsekvensene av de ulike utkastene.

Ytringsfrihetskommisjonen har i sin utredning foreslått en ny grunnlovsbestemmelse om vern av ytringsfriheten (§ 100) og anbefalt flere lovendringer. Noen lovendringer anser kommisjonen for å være nødvendige for å bringe lovverket i samsvar med grunnlovsforslaget, mens andre bør etter kommisjonens oppfatning vurderes nærmere i lys av grunnlovsforslaget. Kommisjonen fokuserer også på ansvaret for å tilrettelegge de faktiske forutsetningene for utøvelse av ytringsfrihet.

Etter Grunnloven § 112 første ledd må forslag til endringer av Grunnloven fremsettes senest på det tredje storting i en stortingsperiode. For at det skal være mulig å vedta en ny Grunnlov § 100 i neste stortingsperiode, må endringsforslag følgelig fremsettes før det nåværende storting oppløses høsten 2000.

Det er vanlig at forslag til endringer i Grunnloven fremmes av stortingsrepresentanter som private grunnlovsforslag. Ettersom det nå er avgitt en utredning etter oppdrag fra regjeringen, har regjeringen funnet det naturlig å bidra til å tilrettelegge den videre behandlingen av utredningen for Stortinget. På denne bakgrunn har regjeringen sendt utredningen på en bred høring. Samtidig har regjeringen utformet alternative utkast til endringer i Grunnloven § 100 om ytringsfrihet. Formålet med denne behandlingsmåten er å gi Stortingets representanter en anledning til å vurdere og eventuelt fremsette flere ulike forslag til endringer i § 100 i Grunnloven, slik at Stortinget kan sikre seg større handlefrihet ved en eventuell behandling av spørsmålet om endring av grunnlovsbestemmelsen i neste stortingsperiode.

Den korte tiden som har stått til rådighet etter at kommisjonen avga sin utredning og høringen ble avsluttet, har gjort det nødvendig å begrense behandlingen til å omfatte en kort redegjørelse for hovedinnholdet i kommisjonens grunnlovsforslag og de rettslige konsekvensene av de alternative utkastene. De ulike forslagene er ikke i særlig grad vurdert opp mot hverandre ut fra en rettspolitisk synsvinkel. Siktemålet har vært å foreta en teknisk og praktisk tilrettelegging for Stortingets videre behandling av saken.

Regjeringen vil foreta en grundigere analyse og vurdering av de problemstillingene som Ytringsfrihetskommisjonens innstilling reiser, i en ny stortingsmelding som planlegges fremmet i løpet av første halvdel av kommende stortingsperiode.

Alternativene til de enkelte leddene i grunnlovsbestemmelsen er tatt inn i et vedlegg bakerst i stortingsmeldingen. Nummereringen av alternativene gir ikke uttrykk for preferanser fra regjeringens side.

## 2 Bakgrunn

Grunnloven § 100 har stått uendret siden 1814. Mange har hevdet at bestemmelsen er foreldet og ikke gir et tilstrekkelig vern til ytringsfriheten i et moderne samfunn. Dessuten har bestemmelsen en form og struktur som gjør den tungt tilgjengelig, og det oppstår mange kompliserte tolkingsspørsmål i praksis. I plenumsdommen inntatt i Rt. 1997 s. 1821 (på s. 1832) uttaler førstvoterende dommer på vegne av Høyesteretts flertall at Grunnloven § 100 er en gammel bestemmelse, og at den i dag åpenbart må vurderes på bakgrunn av den utvikling samfunnet vårt har gjennomgått. Videre uttaler mindretallet at bestemmelsene i paragrafen ikke er «helt enkle å få sammenheng i og har gitt opphav til ulike tolkinger» (s. 1834).

I utredningen inntatt i NOU 1995: 3 Mangfold i media kom Eierskapsutvalget med en uttrykkelig oppfordring til å nedsette en ytringsfrihetskommisjon (se utredningen s. 94-95). Tilsvarende oppfordringer har vært fremsatt av Norsk redaktørforening og Den norske advokatforening.

Ytringsfrihetskommisjonen ble nedsatt ved kongelig resolusjon 26. august 1996. Kommisjonen fikk følgende mandat:

«1 Ytringsfriheten er en grunnleggende forutsetning for en demokratisk styreform, en vesentlig basis for kulturell utvikling og et sentralt element i enkeltmenneskets frihet.

På den annen side kan ytringsfriheten komme i konflikt med andre sentrale verdier, som for eksempel vern om det enkelte menneskes verdighet og integritet. Ytringsfriheten trenger derfor en presisering.

2 Samfunnet er i dag preget av en rivende utvikling på områder som har betydning for ytringsfriheten. Situasjonen preges av nye medier, et stadig mer omfattende informasjonstilbud - og av at informasjonstilbudet internasjonaliseres. Mediebildet viser en tendens i retning av konsentrasjon på eiersiden. Ytringsfriheten har ikke lenger bare sin tradisjonelle rolle som grunnleggende politisk rettighet, men utnyttes i stor grad som grunnlag for næringsvirksomhet. Mer nærkontakt med mennesker fra andre kulturer aktualiserer på sin side behov og kan gi kime til konflikter - konflikter der ytringsfrihetens funksjon og ytringsfrihetens begrensning blir viktige problemstillinger.

3 I denne situasjonen er det viktig å foreta en grunnleggende gjennomtenkning av ytringsfrihetens stilling i vårt samfunn. For dette formål opprettes det en Ytringsfrihetskommisjon. Kjernepunkt for kommisjonens arbeid skal være en revisjon av grunnlovsvernet, med utgangspunkt i en analyse av de forhold som påvirker den reelle ytringsfrihet og en drøftelse av det rettspolitiske grunnlag for grunnlovsvernet av ytringsfriheten.

4 På bakgrunn av den historiske utvikling av ytringsfriheten siden 1814, må kommisjonen vurdere om grunnlovsvernet bør utstrekkes til forhold som i dag ikke er omfattet. Tradisjonelt har det vært skilt mellom retten til selv å fremsette ytringer - den formelle ytringsfrihet - på den ene side, og retten til å søke, motta, oppbevare, bearbeide og formidle ytringer - informasjonsfriheten - på den annen side. Dagens norske grunnlov verner direkte bare den formelle ytringsfrihet. Medieutviklingen har gjort informasjonsfriheten mer sentral også som objekt for grunnlovsvern. Det bør derfor vurderes om, og i hvilken ut-

strekning, informasjonsfriheten bør vernes av Grunnloven. Kommisjonen skal herunder vurdere å slå fast i grunnlovs form prinsippet om at allmenheten skal sikres innsyn i forvaltningens saksdokumenter (offentlighetsprinsippet). Det bør vurderes nærmere om og i tilfelle i hvilken grad grunnlovsvernet skal omfatte kommersielle ytringer, typisk i form av reklame, og diskriminerende utsagn. Videre bør det vurderes hvordan det rettslige vernet for ytringer gjennom demonstrasjoner (demonstrasjonsretten) bør sikres.

Grunnlovsvernet for ytringsfriheten bør vurderes i forhold til både inngrep fra offentlige myndigheter og fra private, herunder taushets- og lojalitetsplikt i arbeidsforhold i offentlig og privat sektor.

5 Et sentralt punkt i utredningen vil være den nærmere avgrensning av grunnlovsvernet i forhold til andre grunnleggende rettigheter og verdier. Dagens grunnlovsbestemmelse har vært kritisert for å gi for stor frihet til å innskrenke ytringsfriheten i så måte. Det må derfor være et sentralt punkt i kommisjonens arbeid å foreta en prinsipiell drøftelse av de interesser som kan komme i strid med denne friheten, og foreta en avveining av disse interessene i forhold til ytrings- og informasjonsfriheten. Det bør i denne forbindelse overveies om disse interessene bør gis ulikt gjennomslag i forhold til grunnlovsvernet avhengig av om det er tale om innskrenkning i den formelle ytringsfrihet eller i informasjonsfriheten.

Kommisjonen står fritt til selv å formulere de interesser og hensyn den mener bør tas opp til drøfting i denne sammenheng. Det er ønskelig at kommisjonen i denne sammenheng foretar prinsipielle drøftelser ut over det som er strengt nødvendig for å formulere en ny grunnlovsbestemmelse.

Særlig er det ønskelig at kommisjonen foretar en prinsipiell drøftelse i forhold til vernet om enkeltmenneskets verdighet og integritet og injurievernet. Det bør for eksempel vurderes om vernet om den personlige integritet og æren overhodet bør skje innen strafferettens rammer, eller om man bør tilrå andre sanksjonssystemer.

Kommisjonen skal imidlertid ikke foreta en systematisk gjennomgåelse av all lovgivning som kan sies å virke begrensende - direkte eller indirekte - på ytringsfriheten eller informasjonsfriheten, med sikte på å vurdere lovendringer. På områder hvor kommisjonen mener det er behov for større reformer, men hvor det ville føre for langt for kommisjonen selv å utarbeide utkast til revisjon av lovverket, kan kommisjonen nøye seg med å trekke opp de prinsipielle linjene og på den måten legge forholdene til rette for en senere utredning og oppfølging.

6 Kommisjonen må se det nasjonale grunnlovsvernet i sammenheng med Norges internasjonale forpliktelser, særlig på menneskerettighetsområdet. Kommisjonen bør gi en oversikt over det internasjonale regelverk som Norge er bundet av, og som har betydning for vår adgang til å begrense eller utvide ytringsfriheten.

7 Utformingen av en ny grunnlovsbestemmelse må ta utgangspunkt i norsk grunnlovstradisjon. Dette innebærer at Grunnloven ikke selv kan gi plass til en omfangsrik og detaljert regulering. Den vil måtte gjennomføres i egen lovgivning.

Selv om det er en naturlig målsetting å komme frem til formuleringer i Grunnloven som er så klare og utvetydige som mulig, synes det klart at Grunnloven i noen grad må bruke skjønnsmessige kriterier for den nærmere avgrensning av grunnlovsvernet. Det er her ønskelig at kommisjonen foretar prinsipielle drøftelser av disse skjønnsmessige kriteriene, som kan tjene som veiledning ved fremtidige vurderinger

av om forslag til innskrenkninger i ytringsfriheten vil være i overensstemmelse med Grunnloven.

Kommisjonen bør også overveie om Grunnloven selv bør inneholde en generell retningslinje for eksempel om at hensynet til ytringsfriheten - eventuelt informasjonsfriheten, i den grad den skal vernes i Grunnloven - bare skal vike dersom tungtveiende eller særlig tungtveiende hensyn tilsier det. Det må i så fall overveies særskilt om domstolene skal ha kompetanse til å prøve lovvedtak i forhold til retningslinjen.»

Første regulære kommisjonsmøte ble avholdt 20. - 21. januar 1997. Kommisjonen ble bedt om å avgi sin utredning innen 1. juli 1999, en frist det viste seg umulig å overholde.

Da utredningen ble avgitt 22. september 1999, hadde kommisjonen følgende medlemmer:

- Professor Francis Sejersted, leder
- Universitetsdirektør Vigdis Moe Skarstein, nestleder
- Professor Jon Bing
- Sjefredaktør Thor Bjarne Bore
- Universitetsrektor Tove Bull
- Journalist Diis Irene Bøhn
- Prosjektleder Kristin Høgdahl
- Journalist Nazneen Khan
- Professor Ole Henrik Magga
- Professor Helge Rønning
- Professor Gunnar Skirbekk
- Professor Eivind Smith
- Advokat Hans Stenberg-Nilsen
- Informasjonssjef Ellen Stensrud
- Ambassadør Kjeld Vibe
- Filmregissør Maria Fuglevaag Warsinski

Sekretærer for kommisjonen var cand. jur. Ørnulf Røhnebæk og cand. jur. Mona Aarhus.

### 3 Høring

Justisdepartementet sendte Ytringsfrihetskommisjonens utredning på høring 12. november 1999 til følgende institusjoner og organisasjoner:

- Departementene
- Høyesterett
- Lagmannsrettene
- Herreds- og byrettene
- Regjeringsadvokaten
- Riksadvokaten
- Politimestrene
- Fylkesmennene
- Fylkeskommunene
- Kommunene
- Akademikerne
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Allmennkringkastingsrådet
- Amnesty International norsk avdeling
- A-pressen ASA
- Barneombudet
- Bergen Forsvarerforening
- Canal Digital Norge AS
- Datatilsynet
- Den norske Advokatforening
- Den norske Bokhandlerforening
- Den norske Dataforening
- Den norske Dommerforening
- Den Norske Fagpresses forening
- Den Norske Forfatterforening
- Den Norske Forleggerforening
- Den norske Lægeforening
- Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
- Det teologiske menighetsfakultet
- Eierskapstilsynet
- FONØ - Foreningen norske plateselskaper
- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet
- Forbrukertvistutvalget
- Forbundet Frie Fotografer
- Forsvarergruppen av 1977
- Forum for offentlig informasjon
- Forum for ytringsfrihet
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- GRAMO
- Greenpeace Norge
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Institutt for journalistikk
- Institutt for medier og kommunikasjon
- Institutt for medievitenskap

- Institutt for menneskerettigheter
- Institutt for rettsinformatikk
- Janco Multicom AS
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Juss Hjelpa i Nord-Norge
- Juss-Buss
- Jussformidlingen i Bergen
- Klagenemnda for kringkastingsprogram
- Kommunale Kinomatografers Landsforbund
- Kommunenes Sentralforbund
- Konkurransetilsynet
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM)
- Kontoret for fri rettshjelp
- Kopinor
- Kristelig kringkastingslag
- Kvinnefronten i Norge
- Landsorganisasjonen i Norge
- Legemiddelindustriforeningen
- Likestillingsombudet
- Miljøstiftelsen Bellona
- Nasjonalbiblioteket
- Norges Forskningsråd
- Norges Fotografforbund
- Norges Handikapforbund
- Norges Juristforbund
- Norges Kristelige Juristforbund
- Norges Kunstnerråd
- Norges Lensmannslag
- Norges Markedsføringsforbund
- Norges Naturvernforbund
- Norsk Bibliotekforening
- Norsk Filmforbund
- Norsk filminstitutt
- Norsk filmklubbforbund
- Norsk Forbund for Fjernundervisning
- Norsk forening for kriminalreform - KROM
- Norsk forening for voldsofre
- Norsk Forskerforbund
- Norsk Journalistlag
- Norsk Kabel-TV forbund
- Norsk Kommuneforbund
- Norsk Kulturråd
- Norsk Litteraturkritikerlag
- Norsk Lokalradioforbund
- Norsk Markedsanalyse Forening
- Norsk Medieforskerlag
- Norsk Miljøvernforbund
- Norsk Musikkforleggerforening
- Norsk Nærradioforbund
- Norsk Politiforbund
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening

- Norsk Regnesentral
- Norsk Revyforfatterforening
- Norsk Rikskringkasting
- Norsk Skuespillerforbund
- Norsk teater- og orkesterforening
- Norsk Telegrambyrå
- Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
- Norsk Videogramforening
- Norske Annonserers forbund
- Norske Avisers Landsforening
- Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere
- Norske Billedkunstnere
- Norske film- og TV-produsenters forening
- Norske Film- og Videoprodusenters Forening,
- Norsk Film AS
- Norske filmbyråers forening
- Norske Fjernsynsselskapers Landsforbund
- Norske Grafikere
- Norske Kvinnelige Juristers Forening
- Norske Reklamefotografer
- Norske Videogramhandleres forbund
- NORTIB
- NORWACO
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Opinion AS
- Orkla Media AS
- P4 Radio Hele Norge ASA
- Politiembetsmennens Landsforening
- Politiets fellesforbund
- Reklamebyråforeningen
- Rettspolitisk forening
- Riksarkivet
- Rådet for Funksjonshemmede
- Samarbeidsorganisasjonen Norsk Politiforbund/Lensmannsetatens land-  
slag
- Sametinget
- Schibsted ASA
- Senter for medieøkonomi
- Sivilombudsmannen
- Statens Datasentral AS
- Statens filmtilsyn
- Statsadvokatene
- Statstjenestemannsforbundet
- Statstjenestemannskartellet
- Stiftelsen Fritt Ord
- Straffelovkommisjonen
- Straffelovrådet
- Tegnerforbundet
- Tele2 Norge AS
- Telenor AS
- TONO
- TV Norge AS



- TV2 AS
- TV3 AS
- TV4 - Nordisk Televisjon AS
- UBON
- Unge Kunstneres Samfund
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Tromsø
- Universitetet i Trondheim
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Utredningen ble ettersendt til følgende instanser 26. januar 2000:

- Den norske kirkes kateketforening
- Den norske Santalmisjon
- Den norske sjømannsmisjon - Norsk kirke i utlandet
- Det lutherske Indremisjonsselskap
- Det Norske Misjonsselskap
- Det Vestlandske Indremisjonsforbund
- Institutt for kristen Oppseding
- Norges KFUK-KFUM
- Norges Kristelige Studentforbund
- Norges Kristelige Student- og Skoleungdomslag
- Norsk Kvinnelig Teologforening
- Norsk Luthersk Misjonssamband
- Norsk Søndagsskoleforbund
- Organisasjonenes Fellestråd
- Åpen KirkegruppeFlere andre organisasjoner har i tillegg kommet med merknader. Høringsfristen var satt til 12. april 2000, men mange uttalelser kom etter fristen. Det kom uttalelser fra i alt 119 instanser. Følgende instanser har avgitt realitetsuttalelse:
- Barne- og familiedepartementet
- Fiskeridepartementet
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Utenriksdepartementet
- Riksadvokaten
- Horten sorenskriverembete
- Sorenskriveren i Solør
- Sorenskriveren i Stjør- og Verdal
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Nord-Trøndelag Fylkeskommune
- Vestfold fylkeskommune
- Drammen politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Politimesteren i Romerike
- Trondheim politidistrikt
- Alvdal kommune
- Bergen kommune
- Bjugn kommune
- Bø kommune

- Eigersund kommune
- Jevnaker kommune
- Kvinesdal kommune
- Larvik kommune
- Lenvik kommune
- Lindås kommune
- Midtre Gauldal kommune
- Nittedal kommune
- Sørumsund kommune
- Vefsn kommune
- Allmennkringkastingsrådet
- Amnesty International Norge
- Antirasistisk Senter
- A-pressen
- Datatilsynet
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora
- Den Norske Advokatforening
- Den Norske Fagpresses Forening
- Den norske forleggerforening
- Den norske kirke Agder Biskop
- Den norske kirke Bjørgvin bispedømme
- Den norske kirke Borg Bispedømme
- Den norske kirke Kirkerådet
- Den norske kirke Møre bispedømmeråd og Møre biskop
- Den norske kirke Nord-Hålogaland Biskop
- Den norske kirke Oslo biskop
- Den norske kirke Sør-Hålogaland bispedømme
- Den norske kirke Tunsberg bispedømmeråd
- Det Norske Baptistsamfunn
- Det teologiske Menighetsfakultet
- Eierskapstilsynet
- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet
- Human-Etisk Forbund
- Høgskulen i Volda
- Indremisjonsselskapet
- Institutt for Kristen Oppseding
- Kommunenes Sentralforbund
- Kontaktutvalget mellom invandrere og myndighetene
- Kopinor
- KRIPOS
- Kristelig kringkastingslag
- Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring
- Landsorganisasjonen i Norge
- Likestillingsombudet
- Luftfartsverket
- Norges forskningsråd
- Norsk bibliotekforening
- Norsk faglitterær forfatter og oversetterforening
- Norsk filmklubbforbund
- Norsk Forbund for Lokal-tv

- Norsk forskerforbund
- Norsk Forum for Ytringsfrihet
- Norsk Journalistlag
- Norsk kulturråd
- Norsk Luthersk Misjonssamband
- Norsk Medieforskerlag
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Norsk Søndagsskoleforbud
- Norsk Videogramforening
- Norske Avisers Landsforening
- NTNU
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Politimennenes Landsforening
- Reklamebyråforeningen
- Riksarkivaren
- Sametinget
- Schibsted
- Senter mot etnisk diskriminering
- Statens filmtilsyn
- Statens informasjonstjeneste
- Statens medieforvaltning
- Statistisk sentralbyrå
- TV 2
- Universitetet i Bergen
- Vegdirektoratet

Følgende instanser hadde ingen merknader: Akademikerne, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Austrheim kommune, Finans- og tolldepartementet, Forsvarsdepartementet, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Vestfold, Høyesterett, Juridisk rådgivning for kvinner, Kulturdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Regjeringsadvokaten, Samferdselsdepartementet, Statens jernbanetilsyn, Statstjenestemannsforbundet, Troms politidistrikt, Universitetet i Tromsø og Vestre Toten kommune.

Departementet tar sikte på å gi en redegjørelse for høringsinstansenes synspunkter i en senere stortingsmelding.

## 4 Kort om Grunnloven § 100 og andre konstitusjonelle prinsipper mv. som verner ytringsfriheten

### 4.1 Vernet etter Grunnloven § 100

---

Grunnloven § 100 lyder i dag slik:

«Trykkefrihed bør finde Sted. Ingen kan straffes for noget Skrift, af hvad Indhold det end maatte være, som han har ladet trykke eller udgive, medmindre han forsætliggen og aabenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen. Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.»

Første punktum i Grunnloven § 100 fastslår at «Trykkefrihed bør finde Sted». Ordet «bør» må leses som «skal» i moderne norsk språkbruk. Dette betyr at Grunnloven forbyr forhåndssensur og annen forhåndskontroll av trykt skrift. En ordning der bøker, blader og aviser må godkjennes av staten før de publiseres, vil følgelig være i strid med Grunnloven. Forbudet mot restriksjoner gjelder både mangfoldiggjøring og spredning av alle typer trykksaker, men omfatter ikke andre medier enn trykt skrift. Første punktum gir ikke vern mot at staten oppstiller konsesjonsordninger for kringkastingsvirksomhet, eller at filmer sensureres av myndighetene før de distribueres til seerne. Adgangen til å sensurere er likevel langt fra ubegrenset, se nedenfor.

Første punktum gir bare en *formell* ytringsfrihet ved å fastslå at trykte ytringer ikke kan stanses eller kontrolleres på forhånd. Bestemmelsen gir ikke noe vern mot å bli trukket til ansvar for ytringene i ettertid. Den *materielle* ytringsfriheten er regulert av annet og tredje punktum i Grunnloven § 100. Etter annet punktum kan ingen straffes «for noget Skrift, af hvad Indhold det end maatte være, som han har ladet trykke eller udgive, medmindre han forsætliggen og aabenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen». Tredje punktum fastslår at frimodige ytringer om statsstyrelsen og en hvilken som helst annen gjenstand skal være tillatt for alle.

Måten reglene er formulert på, åpner for flere tolkinger. I praksis er Grunnloven § 100 forstått slik at lovgiverne har generell adgang til å sette straff for uttalelser i trykt skrift, med de begrensninger som fremgår av tredje punktum.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Se Rt. 1997 s. 1821 (annenvoterendes uttalelse på s. 1834) , se også Andenæs: Statsforfatningen i Norge (8. utg. 1998) s. 327-329

Også det subjektive kravet i annet punktum om at den det gjelder har handlet «forsætligen og aabenbare», er i praksis blitt tolket med sterke modifikasjoner.

Ut fra dette synspunktet kan det heller ikke være noe i veien for å sette begrensninger for uttalelser som er fremsatt på annen måte enn i trykksaker, eller å oppstille andre typer reaksjoner enn straff, forutsatt at ytringene ikke er frimodige. Denne typen inngrep og reaksjoner faller utenfor ordlyden i annet punktum.

Tolkingen leder til at det bare er de frimodige ytringene om statsstyrelsen mv. som har grunnlovsvern mot etterfølgende ansvar, jf. Grunnloven § 100 tredje punktum. Kjernen i tredje punktum er ytringer om politiske spørsmål, men det er usikkert hvor de nærmere grensene for grunnlovsvernet går.

Tredje punktum rammer ikke bare strafferettslige reaksjoner. Bestemmelsen er også til hinder for å oppstille ansvar i form av erstatning, oppreisning og inndragning.

Etter ordlyden er vernet for frimodige ytringer unntaksfritt. Slik har Grunnloven aldri vært forstått. Ut fra sammenhengen med § 100 annet punktum har domstolene lagt til grunn at lovgiverne har en viss adgang til å gjøre begrensninger i ytringsfriheten på grunnlag av en avveining av ytringsfriheten mot andre beskyttelsesverdige interesser. Dette gjelder også i forhold til rent politiske ytringer, se f.eks. Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus-saken).

## 4.2 Andre konstitusjonelle prinsipper

---

### 4.2.1 Generelt

Grunnloven § 100 er ikke den eneste konstitusjonelle skranken mot inngrep i ytringsfriheten. Grunnloven § 2 første ledd, som ble vedtatt i 1964, fastslår at «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse» og knesetter dermed religionsfriheten som et konstitusjonelt prinsipp. Når det gjelder den religiøse *ytringsfriheten*, overlappes bestemmelsen av regelen om frimodige ytringer i Grunnloven § 100 tredje punktum.

Grunnloven § 66 gir et særskilt ytringsfrihetsprivilegium til stortingsrepresentanter. Den fastsetter at representantene ikke kan trekkes til ansvar for uttalelser i «Storthingets Forsamlinger». Formålet med bestemmelsen er å bidra til fri diskusjon på Stortinget. Det er antatt at ansvarsfriheten ikke bare gjelder for politiske uttalelser, men også i forhold til ærekrenkende ytringer som ikke har en politisk vinkling.<sup>2)</sup>

Grunnloven § 84 sier at «Storthinget holdes for aabne Døre, og dets Forhandlinger kundgjøres ved Trykken». Bestemmelsen etablerer møteoffentlighet i Stortinget og sikrer tilgang til referater fra debattene. Grunnlovsbestemmelsen berører dermed den siden av ytringsfriheten som Ytringsfrihetskommisjonen kaller *borgernes informasjonskrav*.

En aktiv informasjonsplikt oppstiller Grunnloven bare for én bestemt type opplysninger, nemlig informasjon om naturmiljøet. Grunnloven § 110 b annet ledd slår fast at borgerne er «berettigede til Kundskab om Naturmileuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen».

<sup>2)</sup> Se Andenæs op. cit. s. 118

Bestemmelsen gjelder informasjon både om miljøtilstanden og om miljøvirkningene av inngrep i naturen og andre tiltak. Det er antatt at bestemmelsen innebærer en plikt for forvaltningen til å praktisere meroffentlighet etter offentlighetsloven for slike opplysninger.<sup>3)</sup>

Ytringsfrihetskommisjonen tar ikke til orde for at noen av de nevnte bestemmelsene bør endres (se nærmere utredningen kap. 5.2).

#### **4.2.2 Grunnloven § 110 a**

Grunnloven § 110 a pålegger myndighetene «at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv». Bestemmelsen fokuserer på Statens ansvar for å medvirke til at samenes interesser blir ivaretatt gjennom støttetiltak og annen praktisk tilrettelegging. Bestemmelsen har en side til ytringsfriheten, særlig det såkalte infrastrukturkravet som er regulert i sjette ledd i kommisjonens forslag. Bestemmelsen er først og fremst en politisk programerklæring.<sup>4)</sup>

#### **4.2.3 Uskrevne prinsipper av grunnlovs rang**

Det finnes også enkelte uskrevne prinsipper av grunnlovs rang som har betydning for ytringsfriheten. Høyesterett i plenum har antydnet at retten til å danne politiske partier i dag følger av konstitusjonell sedvanerett.<sup>5)</sup>

Videre innebærer det alminnelige legalitetsprinsippet at myndighetsinngrep i borgernes ytringsfrihet må ha grunnlag i formell lov. Prinsippet stiller krav til det formelle grunnlaget for inngrepet, men legger ingen bånd på lovgiverne.

#### **4.2.4 Grunnloven § 110 c**

Grunnloven § 110 c, vedtatt i 1994, fastsetter at «(d)et paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne». Bestemmelsens krav kan oppfylles gjennom faktiske tiltak og den alminnelige lovgivning, og den medfører ikke at rettigheter fastlagt i menneskerettskonvensjonene har grunnlovs rang, eller at de er blitt en del av norsk rett. Dette er også forutsatt i menneskerettsloven 22. mai 1999 nr. 30, som gjennomfører bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) i norsk rett. Menneskerettsloven § 3 utelukker ikke at Stortinget ved lov fastsetter en regel som skal gå foran en regel i en inkorporert menneskerettskonvensjon.

Menneskerettskonvensjonenes regler kan likevel ha betydning for forståelsen av Grunnlovens bestemmelser, særlig etter at Grunnloven § 100 c ble vedtatt. I Rt. 1997 s. 1821 (se s. 1832) ledet således det forhold at «vern mot rasediskriminering er akseptert i det internasjonale samfunn som en grunnleggende rettighet», Høyesteretts flertall til en tolking som begrenset rekkevidden av Grunnloven § 100 når det gjelder visse rasediskriminerende ytringer.<sup>6)</sup>

<sup>3)</sup> Se Backer: Innføring i naturressurs- og miljørett (3. utg. 1999) s. 69

<sup>4)</sup> Se Andenæs op. cit. s. 436-37

<sup>5)</sup> Se Rt. 1997 s. 1821 (uttalelser på s. 1833 og 1837)

Både EMK og SP inneholder bestemmelser som skal sikre alle lik rett til ytringsfrihet.

#### 4.3 Kort om EMK artikkel 10

---

EMK art. 10 nr. 1 fastslår at alle har rett til ytringsfrihet. Retten omfatter frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Artikkel 10 nr. 2 lister opp hensyn som kan gi grunnlag for å gjøre inngrep i ytringsfriheten, nærmere bestemt hensynet til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.

Henvisningen til andres omdømme eller rettigheter innebærer at ytringsfriheten må tåle visse innskrenkninger for å ivareta andre individuelle rettigheter som for eksempel retten til respekt for privatliv og familieliv etter EMK art. 8.

For å kunne gjøre inngrep i ytringsfriheten er det ikke tilstrekkelig at et av de nevnte hensynene gjør seg gjeldende. Inngrepet må i tillegg følge av lov og være nødvendig i et demokratisk samfunn og proporsjonalt i forhold til målsettingen med inngrepet. Dessuten må innskrenkningen være ikke-diskriminerende, jf. EMK art. 14.

#### 4.4 Kritikken mot Grunnloven § 100

---

Dagens bestemmelse i Grunnloven § 100 har vært kritisert for at den er uklar, og for at den gir for stor frihet til å innskrenke ytringsfriheten. Det hevdes at det i for liten grad er foretatt en systematisk analyse av de enkelte lovvedtakenes konsekvenser for prinsippet om ytringsfrihet. Dette har ført til at inngrepene samlet sett er blitt så omfattende at grunnlovsvernet er uthult.

Det har videre vært fremhevet som problematisk at Grunnloven § 100 bare omtaler trykt skrift. Ytringer i andre medier har ikke det samme vernet som trykte uttalelser. Bestemmelsen avspeiler derfor ikke den medieutviklingen som har funnet sted etter 1814.<sup>7)</sup>

Medieutviklingen har dessuten ført til at retten til å motta og bearbeide ytringer, er blitt mer sentral enn før. Grunnloven § 100 er utformet med sikte på den klassiske ytringsfriheten, som innebærer en rett til å fremsette ytringer, og gir ikke direkte vern til *informasjonsfriheten* i form av frihet til å utveksle ytringer uten innblanding fra myndighetene, eller *informasjonskravet* i form av et rettskrav på å få tilgang til bestemte typer informasjon (offentlighetsprinsippet).

Videre omfatter Grunnloven § 100 bare individets rett til å ytre seg. Den sikrer ikke retten til å demonstrere.<sup>8)</sup>

<sup>6)</sup> Jf. FN-konvensjonen 7. mars 1966 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD), som Norge er tilsluttet

<sup>7)</sup> Kritikken mot Grunnloven § 100 er oppsummert i NOU 1995: 3 Mangfold i media s. 94 flg.

<sup>8)</sup> Se Andenæs op. cit. s. 326

Derimot er det som nevnt antatt at retten til å danne politiske partier er ver-  
net gjennom konstitusjonell sedvanerett.



## 5 Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet

### 5.1 Ytringsfrihetskommisjonens innstilling

---

Ytringsfrihetskommisjonen har i sin utredning foreslått en ny grunnlovsbestemmelse om vern av ytringsfriheten (§ 100) og anbefalt flere lovendringer. Noen lovendringer anser kommisjonen for å være nødvendige for å bringe lovverket i samsvar med grunnlovsforslaget, f.eks. oppmyking av injurielovgivningen, oppheving av blasfemiparagrafen, endring av forbudet mot rasistiske ytringer og pornografilovgivningen samt avskaffelse av filmsensur for voksne. Dessuten mener kommisjonen at enkelte straffebestemmelser om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet må endres eller oppheves. Et klart flertall mener at kommisjonens grunnlovsforslag også vil gjøre det nødvendig å oppheve forbudet mot politisk reklame i fjernsynet.

Kommisjonen foreslår videre at en rekke lovbestemmelser vurderes nærmere for å avklare om de er i samsvar med grunnlovsforslaget. Dette gjelder bl.a. unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, unntakene fra prinsippet om møteoffentlighet ved domstolene og i kommunalforvaltningen og politilovens regler om adgangen til å nedlegge forbud mot en varslet demonstrasjon.

Utredningen fokuserer også på statens ansvar for å tilrettelegge de faktiske forutsetninger for utøvelse av ytringsfrihet gjennom mediene, utdanningsinstitusjonene, forsknings- og kulturlivet osv.

Ytringsfrihetskommisjonen har underveis i sitt arbeid vurdert en rekke forslag til ny Grunnlov § 100. Kommisjonen fant det likevel tilstrekkelig å fremsette ett forslag til grunnlovsendring (se utredningen s. 239 første spalte).

### 5.2 Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100

---

Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100 lyder slik:

«Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retsligt ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være klart foreskrevet i Lov. Ingen kan holdes retsligt ansvarlig for at en Paastand er usand, naar den er fremsat i agtsom god Tro.

Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.

Forhaandsensur og andre forebyggende Forholdsregler kan benyttes kun i den Udstrækning det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter og efter Tilladelse af Domstol.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Acter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Loven kan kun sætte slike klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særligt tungtveiende Hensyn gjøre dette nødvendigt.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.»

Kommisjonen har funnet det naturlig å holde seg til tradisjonell språkbruk for grunnlovsbestemmelser. Dette var i tråd med mandatet. En modernisering av språkbruken kan det være naturlig å la utstå til en eventuell gjennomgående grunnlovsrevisjon. Dessuten viderefører forslaget flere av de konkrete formuleringene i Grunnloven § 100 slik den lyder i dag. Det vises dermed respekt for den nåværende utformingen av Grunnloven.

Flere steder i forslaget er det brukt nokså vage og skjønnsmessige begreper. Hvilke bånd bestemmelsen legger på lovgivningsmyndigheten, vil derfor til dels avhenge av en skjønnsmessig vurdering der det kan være rom for ulike oppfatninger om hvor grensene går. Dette kan føre til at det oppstår vanskelige tolkingsspørsmål i praksis.

En grunnlovsbestemmelse kan bli stående uendret i lang tid. En fleksibel utforming legger til rette for en viss utvikling av tolkingspraksis i tråd med samfunnsutviklingen. I samsvar med mandatet har kommisjonen dessuten ansett det som viktig at forslaget ikke ble for detaljert og omfangsrikt sammenliknet med de andre reglene i Grunnloven. En mer presis utforming kan låse Stortinget til løsninger som viser seg å være i strid med forpliktelsene etter EMK eller annet internasjonalt regelverk, f.eks. ved at ytringsfriheten går for langt i forhold til retten til privatliv etter EMK art. 8. Et sentralt poeng for kommisjonen har uansett vært å knesette ytringsfriheten som et grunnleggende utgangspunkt og tvinge frem en konkret vurdering av i hvilken grad inngrep i ytringsfriheten forstyrrer de sentrale samfunnsverdiene den skal ivareta.

### **5.3 Hovedinnholdet i grunnlovsforslaget**

---

*Første ledd* sier at «Ytringsfrihed bør finde Sted». I samsvar med etablert språkbruk i Grunnloven skal ordet «bør» forstås som «skal» på moderne norsk. Bestemmelsen slår dermed fast utgangspunktet om at alle har krav på ytringsfrihet.

*Annet ledd* fastslår at staten ikke kan trekke borgerne til ansvar for sine ytringer i større grad enn det som kan forsvares ut fra en avveining mot ytringsfrihetens begrunnelser, dvs. sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse. Bestemmelsen gir borgerne vern mot at myndighetene vedtar rettslig sanksjonerte lover som innskrenker ytringsfriheten, og fastslår at slike lover må være presise. Vernet omfatter også informasjonsfriheten og taushetsretten. Bestemmelsen er derimot ikke til hinder for inngrep som er basert på avtale.

*Tredje ledd* inneholder en særregel som gjelder frimodige ytringer om statsstyrelsen og en hvilken som helst annen gjenstand. Med dette siktes det til alle ytringer som har allmenn interesse (dvs. politiske ytringer i vid forstand). Her er vernet mot inngrep i utgangspunktet unntaksfritt. I motsetning til annet ledd omfatter bestemmelsen også inngrep som foretas på annet grunnlag enn lov. Bestemmelsen gjør derfor visse innhugg i den alminnelige avtalefriheten.

Mens annet ledd gir vern mot etterfølgende ansvar, gjelder *fjerde ledd* forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler. Utgangspunktet er at forhåndskontroll av ytringer er forbudt, uavhengig av medium. Det gjøres likevel noen unntak. Forhåndskontroll som er nødvendig for å beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder, er forenlig med forslaget. Det samme gjelder brevsensur i fengsler og andre anstalter.

*Femte ledd* inneholder et forslag om å grunnlovfeste dokumentoffentligheten og møteoffentligheten. Bestemmelsen gir borgerne et krav på informasjon fra forvaltningen og domstolene som bare kan fravikes i den grad særlig tungtveiende grunner gjør dette nødvendig.

**Sjette ledd** pålegger staten å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Bestemmelsen fokuserer på myndighetenes ansvar for å etablere en «infrastruktur» som gjør det praktisk mulig å bruke ytringsfriheten, f.eks. gjennom offentlige støtteordninger eller regler som hindrer monopolisering av medier.

De enkelte leddene er kommentert nærmere i kapitlene 5.5 til 5.11 nedenfor. Fremstillingen er i stor grad basert på kommisjonens egen beskrivelse av forslaget som er inntatt i NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» med særskilt vedlegg nr. 1. På en del punkter gir departementet uttrykk for sitt syn på hvordan bestemmelsene kan tolkes. Departementet har også lagt vekt på å sette lys på uklarheter ved kommisjonens forslag. Redegjørelsen for kommisjonens forslag danner utgangspunkt for drøftelsen og presentasjonen av mulige alternativer som dels presiserer og dels avviker fra grunnlovsforslaget til kommisjonen, se kapittel 7.

#### **5.4 Grunnlovsforslaget sammenliknet med dagens Grunnlov § 100**

---

Kommisjonen foretar ikke noen detaljert sammenlikning mellom inngrepsadgangen etter grunnlovsforslaget og den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100. Det er likevel klart at kommisjonen har tatt sikte på å gi ytringsfriheten et sterkere grunnlovsvern enn etter dagens bestemmelse i § 100. En viktig målsetting for kommisjonen har dessuten vært å øke bevisstheten om ytringsfrihetens samfunnsmessige betydning. Ved å fremheve ytringsfrihetens tre begrunnelser i annet ledd (sannhetsøking, demokrati og individets frie meningsdannelse) ønsker kommisjonen å tvinge frem en realistisk avveining av hensynene bak det enkelte inngrepet i ytringsfriheten mot den skaden eller forstyrrelsen som inngrepet kan påføre prosessene som ytringsfriheten skal ivareta.

Adgangen til å innskrenke ytringsfriheten gjennom en avveining mot andre samfunnsinteresser, skal ifølge kommisjonen være snevrere enn i dag. For ytringer av allmenn interesse skal grunnlovsvernet i utgangspunktet være unntaksfritt. I dag kan det gjøres visse inngrep i denne retten. Lovbestemte inngrep i andre ytringer enn dette må etter forslaget vurderes konkret opp mot ytringsfrihetens begrunnelser. Etter gjeldende § 100 står Stortinget antakelig fritt til å vedta lover om etterfølgende ansvar for ytringer utenfor området for de frimodige ytringene.

Med dette som bakteppe foreslår kommisjonen flere lovendringer.

Kommisjonen går inn for at den som er i aktsom god tro med hensyn til sannhetsinnholdet i en påstand, ikke kan gjøres rettslig ansvarlig på det

grunnlag at det ikke kan føres tilstrekkelig bevis for at påstanden er sann. Dette vil innebære en delvis gjenoppliving av skyldkravet i nåværende § 100, som langt på vei er tolket bort i rettspraksis. Dermed innskrenkes adgangen til å ilegge noen rettslig ansvar for ærekrenkelser i forhold til i dag.

Også det saklige virkeområdet for grunnlovsvernet utvides. Dagens § 100 omfatter bare retten til å fremsette ytringer (ytringsrett eller klassisk ytringsfrihet). Kommisjonens forslag vil føre til at også informasjonsfriheten og informasjonskravet (offentlighetsprinsippet) sikres et grunnlovsvern. Dessuten er demonstrasjonsretten omfattet av forslaget. Videre har kommisjonen foreslått at statens ansvar for individers og gruppers *faktiske ytringsmulighet* grunnlovfestes.

Kommisjonen har tatt sikte på at grunnlovsforslaget i størst mulig grad skal være medienøytralt. Dagens forbud mot forhåndssensur av trykt skrift foreslås derfor utvidet til å omfatte enhver ytring, uavhengig av medium. Forslagets fjerde ledd inneholder likevel noen særregler om forhåndssensur som ikke er medienøytrale.

## 5.5 Merknader til første ledd

---

### 5.5.1 Generelt

Paragrafens første ledd inneholder grunnprinsippet om at «Ytringsfrihed bør finde Sted». Dermed knesettes ytringsfrihetsprinsippet som en rettslig bindende norm innledningsvis i bestemmelsen. Den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100 inneholder ingen generell prinsipperklæring om dette, men nøyer seg med å slå fast i tredje punktum at alle har rett til å komme med *fri-modige* ytringer.

Bestemmelsen er formulert på samme måte som den nåværende regelen i Grunnloven § 100 første punktum, bortsett fra at ordet «Trykkefrihed» er byttet ut med ordet «Ytringsfrihed». Dette innebærer ifølge kommisjonen en betydelig endring. Prinsipperklæringen i kommisjonens forslag dekker hele ytringsfrihetsfeltet - klassisk ytringsfrihet, informasjonsfrihet, informasjonskrav, infrastrukturkrav og rett til taushet - og er nøytral i forhold til medium. Første punktum i dagens Grunnlov § 100 gjelder bare forhåndssensur av trykt skrift.

Første ledd i kommisjonens forslag oppstiller bare et utgangspunkt som presiseres og nyanseres i de etterfølgende leddene i paragrafen. I hvilken grad forslaget vil styrke grunnlovsvernet av ytringsfriheten, beror derfor først og fremst på hvordan inngreps- og rettighetsbestemmelsene i de etterfølgende leddene blir utformet og praktisert. Det synes derfor usikkert hvilken selvstendig rettslig betydning første ledd har.

Første ledd er kommentert i kommisjonens utredning kap. 10.3.2.

### 5.5.2 Hvilke typer ytringer er omfattet?

Mens prinsipperklæringen i nåværende § 100 tredje punktum bare gjelder fri-modige ytringer, omfatter prinsipperklæringen i første ledd i kommisjonens forslag *alle* typer ytringer. Det er ikke avgjørende om ytringens innhold er av normativ, dogmatisk eller deskriptiv karakter, eller hvilket tema ytringen gjelder. Det er heller ikke avgjørende om ytringen er verbal eller ikke-verbal.

Eksempelvis vil bruk av symboler som markerer en bestemt politisk oppfatning, være ytringer som er vernet av bestemmelsen.

Dette betyr ikke at *rekkevidden* av grunnlovsvernet er det samme for alle typer ytringer. Dette reguleres av de øvrige leddene i forslaget. Vernet er sterkest for ytringer av allmenn interesse som er omfattet av tredje ledd i utkastet.

### 5.5.3 Hvilke typer rettigheter er omfattet?

Kommisjonen bruker begrepet «ytringsfrihet» i vid forstand: Begrepet omfatter både retten til å ytre seg (dvs. klassisk ytringsfrihet), retten til å motta, søke, oppbevare eller bearbeide ytringer (informasjonsfrihet og -krav) og retten til å ikke ytre seg (taushetsrett). Forslaget dekker også det offentliges ansvar for å legge til rette for at ytringsmuligheten blir brukt (infrastrukturkrav). Dagens Grunnlov beskytter direkte bare den klassiske ytringsfriheten.

Grunnlovsforslaget skal dessuten omfatte også demonstrasjonsfriheten, som ikke har vern etter gjeldende Grunnlov § 100. EMK inneholder regler om retten til å demonstrere («peaceful assembly») i art. 11, se også SP art. 21.

I utgangspunktet kan den enkelte selv velge når og hvor ytringen skal fremsettes, og friheten gjelder ytringer fremsatt i både privat og offentlig sammenheng.

## 5.6 Merknader til de generelle vilkårene for inngrep i annet ledd

---

### 5.6.1 Generelt

Annet ledd første punktum fastslår at «(i) ngen kan holdes retslikt ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskap, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse». Etter annet ledd annet punktum må ansvaret være klart foreskrevet i lov. Tredje punktum inneholder en særregel om bl.a. injurier, som er kommentert i kap 5.7 nedenfor.

Utgangspunktet etter annet ledd er at staten ikke kan vedta eller håndheve rettslig sanksjonerte bestemmelser som innskrenker retten til å fremsette ytringer (klassisk ytringsfrihet), retten til å motta ytringer (informasjonsfrihet) og retten til å ikke ytre seg (taushetsrett).<sup>9)</sup>

Ansvarsfriheten kan bare begrenses i den grad det er forsvarlig ut fra de hensynene som ytringsfriheten skal ivareta, og det rettslige ansvaret må følge av en klar lovbestemmelse.

Annet ledd gir frihet fra ansvar men gir ikke den enkelte frihet til eller krav på å få bruke de kanalene ut i det offentlige rom som er etablert eller disponeres av andre. Denne typen problemstillinger reguleres av sjette ledd i forslaget. For eksempel gir bestemmelsen ikke noe krav på å få trykt artikler i offentlige publikasjoner, men den vil som utgangspunkt være til hinder for at forfatteren blir straffet for innholdet i artikler som blir publisert.

---

<sup>9)</sup> Det siste fremgår ikke uttrykkelig av ordlyden, men er lagt til grunn i utredningen s. 240 annen spalte

Bestemmelsen innledes med ordene «ingen kan» og bygger på den samme lovtekniske løsningen som den nåværende regelen i Grunnloven § 100 annet punktum.

Annet ledd er kommentert i kommisjonens utredning kap. 10.3.3.

### **5.6.2 Bestemmelsen beskytter borgerne mot myndighetsinngrep**

Annet ledd tar sikte på innskrenkninger i ytringsfriheten som er oppstilt av det offentlige. Et offentlig inngrep foreligger både når det offentlige regulerer forholdet mellom myndighet og individ, og når det offentlige gir regler om forholdet mellom private.

Bestemmelsen gjelder bare inngrep som bygger på myndighetenes overordnede stilling i forhold til borgerne, dvs. inngrep som etter legalitetsprinsippet krever lovhjemmel. Innskrenkninger i ytringsfriheten som myndighetene eller private kan oppstille på grunnlag av sin private autonomi (avtale og eieomsrett mv.), trenger ikke oppfylle vilkårene i annet ledd. Dette fremgår ikke klart av ordlyden. Et eksempel kan være at staten pålegger sine ansatte taushetsplikt på grunnlag av styringsretten som følger av arbeidsforholdet. Inngrep basert på avtale må derimot oppfylle vilkårene i tredje ledd, som gjelder frimodige ytringer av allmenn interesse.

Departementet påpeker at Den europeiske menneskerettskommisjonen har uttalt at EMK art. 10 ikke skiller mellom myndighetsutøving og andre typer offentlige inngrep. Bestemmelsen gir derfor trolig et visst vern mot inngrep som det offentlige foretar som arbeidsgiver. Et tilsvarende synspunkt har vært lagt til grunn av Den europeiske menneskerettsdomstolen i forhold til andre bestemmelser i konvensjonen.<sup>10)</sup>

Det er likevel ikke gitt at det blir noen særlig forskjell i praksis. Dette skyldes at tredje ledd gir vern mot alle typer rettslige begrensninger av ytringsfriheten, uavhengig av hvem som har fastsatt begrensningen, og av hva som er det rettslige grunnlaget for denne. Hvis ytringen er frimodig og dreier seg om samfunnsmessige spørsmål, kan tredje ledd derfor være til hinder for reaksjoner fra arbeidsgiver (se nedenfor).

### **5.6.3 Hva menes med «rettslig ansvar»?**

Begrepet «rettslig ansvar» dekker både sivilrettslige og strafferettslige reaksjoner. Som typiske eksempler nevner kommisjonen fengsel, bøter, erstatning, mortifikasjon, oppreisning og rettighetstap. Dette er en utvidelse i forhold til bestemmelsen i gjeldende Grunnlov § 100 annet punktum, som bare gjelder straffansvar. Etter forslaget kan lovgiverne derfor ikke komme utenom grunnlovsvernet i annet ledd ved å oppstille regler om erstatning i stedet for straff.

Derimot vil bestemmelsen trolig ikke være til hinder for at det oppstilles *usanksjonerte* lovforbud mot ytringer. Det synes også å være forenlig med bestemmelsen at det vedtas sanksjonerte lover som retter seg mot andre enn den som ytrer seg, selv om bestemmelsene i praksis vil begrense muligheten til å ytre seg. Det kan for eksempel dreie seg om straffesanksjonerte begrensninger på adgangen til å selge TV-apparater eller avisepapir. Ifølge kommisjo-

<sup>10)</sup> Se Eggen i Særskilt vedlegg nr. 1 til NOU 1999: 27 s. 182 med henvisninger til praksis

nen vil derimot enhver rettslig hindring være omfattet av *tredje* ledd, uavhengig av om hindringene er rettslig sanksjonert (utredningen s. 244 første spalte). Tredje ledd har imidlertid et mer begrenset virkeområde, se kap. 5.8 nedenfor.

Ordlyden i annet ledd omhandler tilfellene der noen *holdes rettslig ansvarlig* for å ha meddelt eller mottatt ytringer. Rent språklig kan dette forstås på den måten at bestemmelsen bare rammer den *rettslige forfølgelsen* av personer som har overtrådt en lov som forbyr ytringer. Meningen er likevel at bestemmelsen også skal omfatte selve lovgivningen. Som hovedregel er det altså forbudt etter annet ledd å vedta lover som truer med rettslige sanksjoner på ytringsfrihetens område, se utredningen s. 242 første spalte.

Den nærmere rekkevidden av begrepet «rettslig ansvar» er noe usikker. Fremstillingen i utredningen fokuserer på etterfølgende ansvar i form av f.eks. frihetsstraff, bøter, inndragning og oppreisning. Derimot fremgår det ikke klart av utredningen om personer som blir nektet et gode - f.eks. en offentligrettslig tillatelse - på grunn av sine ytringer, dermed er blitt holdt rettslig ansvarlig i bestemmelsens forstand. Det er også noe uklart i hvilken grad rene handlinger som krever lovhjælp - f.eks. telefonavlytting eller videoovervåking - regnes som rettslig ansvar. Ut fra ordlyden kan det virke noe anstrengt å tolke grunnlovsforslaget slik at annet ledd gir vern mot denne typen handlinger.

Utredningen gir heller ikke grunnlag for å si noe sikkert om hvorvidt annet ledd omfatter fysisk håndheving fra politiets side av en ordensbestemmelse som ikke gir grunnlag for å ilegge etterfølgende rettslig ansvar i form av f.eks. straff, bøter eller erstatning. Ordlyden («holdes rettslig ansvarlig») passer ikke så godt på slike inngrep.

Erstatning på grunnlag av de alminnelige ulovfestede prinsippene om erstatningsansvar på objektivt eller subjektivt grunnlag er antakelig «rettslig ansvar» etter kommisjonens forslag. For at en domstol skal kunne gi erstatning etter sedvanerettslige erstatningsregler for brudd på en avtale om f.eks. taushetsplikt, må erstatningsansvaret følgelig oppfylle vilkårene i forslaget annet ledd. Ikke bare innskrenkningen i ytringsfriheten, men også *ansvaret* må med andre ord være avtalt for at man skal gå fri av annet ledd. Dette synes å være en konsekvens av at kommisjonen også regner sedvanerettslige prinsipper som regulerer forholdet mellom stat og borger eller forholdet mellom borgerne, som et utslag av myndighetenes «overhøyhet» som annet ledd gir vern mot, se utredningen s. 243 annen spalte. Men det kan være vanskelig å trekke en grense mellom avtalt erstatningsansvar og ansvar som følger av ulovfestede kontraktsrettslige prinsipper.

EMK art. 10 gir vern mot *inngrep* fra offentlig myndighet («interference by public authority»). Menneskerettsdomstolen har lagt til grunn at bestemmelsen også kan gi vern mot reaksjoner som ikke er av rettslig art.<sup>11)</sup>

<sup>11)</sup> EMD sak 28396/95 *Wille mot Liechtenstein* gjaldt en dommer som hadde rettet skarp kritikk mot statsoverhodet (Prinsen av Liechtenstein). Statsoverhodet uttalte at dommeren på grunn av kritikken ikke ville bli tilsatt i andre offentlige embeter i fremtiden. Domstolen kom til at denne trusselen, som kunne skremme dommeren fra å bruke ytringsfriheten sin i fremtiden, innebar et offentlig myndighetsinngrep i dommerens ytringsfrihet, og at inngrepet ikke var nødvendig i et demokratisk samfunn. Det forelå derfor brudd på EMK art. 10.

Uavhengig av hvordan uttrykket «retslig ansvarlig» tolkes, er det ikke gitt at det blir noen særlig forskjell mellom grunnlovsforslaget og EMK på dette punktet, se drøftelsen av tredje ledd om frimodige ytringer nedenfor.

#### 5.6.4 Avveiningsnormen

Det materielle vilkåret etter annet ledd er at inngrepet må la seg forsvare ut fra en avveining mot de begrunnelsene for ytringsfriheten som forslaget bygger på, nærmere bestemt hensynet til å fremme sannheten, demokratiet og individets mulighet for fri meningsdannelse. Interessene som inngrepet skal ivareta, må følgelig avveies mot hensynene som ligger til grunn for ytringsfriheten. For å konstatere et inngrep er det tilstrekkelig at én av begrunnelsene forstyrres.

Avveiningen forutsetter at det så langt som mulig avklares hvilke konsekvenser et inngrep kan få for ytringsfrihetens begrunnelser. Dersom skaden eller forstyrrelsen antas å være liten, vil et inngrep lettere anses som forsvarlig enn dersom skadevirkningen kan bli mer omfattende. En begrensning som kan føre til en tilnærmet stans i en eller flere av prosessene, kan vanskelig rettferdiggjøres (se utredningen s. 242-43).

Om selve avveiningen uttaler kommisjonen bl.a. følgende i utredningen s. 243 første spalte:

«Ved så sterkt å betone ytringsfrihetens begrunnelser i selve bestemmelsen tilsikter kommisjonen en realistisk avveining mellom hensynene bak - og nødvendigheten av - inngrepet, og den skade eller forstyrrelse som inngrepet kan påføre de tre prosessene ytringsfriheten skal verne. Ytringsfriheten vil i denne avveiningen ikke bare fremstå som et abstrakt prinsipp - med tilhørende fare for nedprioritering - men som en konkret størrelse og en grunnleggende forutsetning for prosesser av til dels universell betydning. Kommisjonen legger til grunn at dette vil føre til en bevisstgjøring hos dem som i framtida får kompetanse til å avveie ytringsfriheten mot andre hensyn.»

Hvilken adgang det er til oppstille begrensninger, avhenger særlig av ytringens form og innhold. I en særstilling står de frimodige ytringene om samfunnsmessige spørsmål som er dekket av både annet og tredje ledd. Her er vernet i utgangspunktet absolutt. Den motsatte ytterligheten er rene misbruk av ytringsfriheten i form av f.eks. oppfordringer til å iverksette grove lovbrudd. Ellers må det vurderes konkret i hvilken grad inngrepet berører ytringsfrihetens begrunnelser. Når det gjelder kommersielle ytringer, vil det være større adgang til å gripe inn i manipulerende ytringer i form av visse typer reklame enn nøktern informasjon. Rent manipulerende ytringer kan etter kommisjonens oppfatning motvirke prosessen frem mot større sannhet og fri meningsdannelse, snarere enn å fremme denne (se utredningen s. 155-56).

For utfallet av avveiningen har det også betydning om det dreier seg om klassisk ytringsfrihet eller informasjonsfrihet. Kommisjonen antar at det vil være lettere å forsvare et inngrep i retten til å ytre seg, enn i retten til å motta informasjon (se utredningen s. 241 første spalte). Sagt på en annen måte mener kommisjonen at ytringer som det er lov å avgi, også må kunne mottas, mens dette ikke nødvendigvis gjelder den motsatte veien. Eksempelvis er det lettere å forsvare et forbud mot tobakksreklame enn et forbud mot å motta slik



reklame gjennom utenlandske blader. Inngrepet bør altså primært rettes mot kilden, ikke mot mottakeren.

Det må også legges vekt på hvilken type inngrep det er tale om. Adgangen til å regulere tid og sted for ytringene, vil være større enn adgangen til å gjøre inngrep i ytringenes innhold. Som eksempel kan nevnes regler som fastslår at TV-sendinger med et voldelig innhold skal sendes sent på kvelden av hensyn til mindreårige, i motsetning til regler som oppstiller et totalforbud mot slike voldsskildringer.

Grensene for informasjonsfriheten kan variere med mottakergruppens alder. Kommisjonen mener det skal foreligge meget gode grunner for å nekte voksne over 18 år tilgang til ytringer (se bl.a. utredningen s. 161 første spalte).<sup>12)</sup>

Videre trekker kommisjonen opp et skille mellom den private og den offentlige sfære. En privatsfære der man er beskyttet mot innsyn fra både myndighetene og den alminnelige offentligheten, er etter kommisjonens oppfatning en forutsetning for at man skal utvikles som menneske. Myndighetene bør derfor ikke i særlig grad regulere ytringsfriheten i det private rom.

I forhold til ytringer om private forhold som fremsettes offentlig, kan det derimot tenkes at relativt omfattende begrensninger i ytringsfriheten kan forsvares. Slike begrensninger kan styrke både den demokratiske prosessen og individets frie meningsdannelse, som grunnlovsforslaget skal ivareta (se særlig utredningen kap. 2.3.2 og 6.2.2). Kommisjonen anerkjenner følgelig *taushetsretten* og behovet for å beskytte denne gjennom regler om taushetsplikt mv. Det vises også til at retten til å holde tilbake faktiske opplysninger gjennom regler om kildevern og anonymitetsrett, kan være nødvendige for å bringe frem opplysninger av allmenn interesse og betydning (utredningen s. 240 første spalte).

### 5.6.5 Lovskravet

Annet ledd annet punktum oppstiller et vilkår om at det rettslige ansvaret må være klart foreskrevet i lov. Ordlyden kan forstås slik at kravet om presis lovhjemmel bare gjelder selve ansvaret. Meningen er likevel at også selve forbudet må oppfylle lovskravet (se utredningen s. 243 annen spalte). En meget generell forbudsbestemmelse vil derfor ikke være forenlig med grunnlovsforslaget, selv om den er kombinert med en presis sanksjonsregel.

Det følger allerede av det uskrevne legalitetsprinsippet at inngrep fra myndighetene i rettsforholdene til borgerne må ha hjemmel i lov. Kommisjonens forslag gir prinsippet en uttrykkelig grunnlovmessig forankring på ytringsfrihetens område. Samtidig fastslås det at lovhjemmelen må være klar. Det må derfor fremgå med rimelig klarhet både hvilke ytringer som rammes av loven, og hvilke reaksjoner en overtredelse kan føre til. Et krav om presisjon ved beskrivelsen av ytringsfrihetens grenser er etter kommisjonens oppfatning nødvendig for å sikre forutberegnelighet og for å motvirke skjønsmessige avgjørelser (se utredningen s. 243 og kap. 5.1.3.4).

<sup>12)</sup> I forslagens fjerde ledd er et av unntakene fra forbudet mot forhåndssensur knyttet til et skille mellom mindreårige og myndige, se nærmere kapittel 5.9.4 nedenfor

Forslaget kan etter departementets oppfatning neppe forstås slik at kravet til klarhet og presisjon er det samme i alle sammenhenger. Hvor klar loven må være, vil ut fra alminnelige tolkingsprinsipper til en viss grad bero på det konkrete inngrepets omfang og karakter. For å sette straff følger det allerede av praksis omkring Grunnloven § 96 at lovskravet må praktiseres forholdsvis strengt.

De formelle kravene til rettsgrunnlaget vil etter departementets syn likevel ikke være like relative til inngrepets art som de materielle vilkårene etter utkastet annet ledd første punktum: Bestemmelsen selv gir ikke anvisning på at det skal foretas noen interesseavveining ved anvendelsen av lovskravet, og det er heller ikke det samme samfunnsmessige behovet for fleksibilitet på dette punktet.

Lovskravet utelukker ikke at ytringsfriheten reguleres ved forskrift. Forutsetningen for dette er at forskriften har hjemmel i en lov som angir klare rammer for forskriftskompetansen. En mer generell hjemmel til å forskriftsregulere ytringsfriheten vil ikke oppfylle kravet om klar lovmessig forankring (se utredningen s. 243 første spalte).

Lovskravet i EMK art. 10 blir tolket slik at det ikke stilles krav om formelt lovvedtak. Det er nok at det foreligger et sedvanerettslig grunnlag med et klart avgrenset innhold. Lovskravet etter kommisjonens forslag er strengere. Som utgangspunkt må det foreligge en formell lov. Kommisjonen åpner likevel for at eksisterende ulovfestede begrensninger unntaksvis kan aksepteres. I vurderingen skal det bl.a. legges vekt på om begrensningene er allment kjent og om rekkevidden av begrensningene er tilstrekkelig presist avgrenset gjennom rettspraksis. Derimot skal det være uforenlig med utkastet annet ledd å utvikle nye ulovfestede grunnlag for inngrep (se utredningen s. 243 annen spalte).

## **5.7 Merknader til bestemmelsen om ærekrenkelser mv. i annet ledd tredje punktum**

---

### **5.7.1 Generelt**

Etter annet ledd tredje punktum kan den som er i aktsom god tro med hensyn til en påstands sannhet, ikke stilles rettslig til ansvar på det grunnlag at det ikke er ført tilstrekkelig bevis for at påstanden er sann. Rettslig ansvar dekker som nevnt både sivilrettslige og strafferettslige reaksjoner og omfatter bl.a. straff, erstatning, oppreisning og mortifikasjon (se kap. 5.6.3 ovenfor). Bestemmelsen gjelder alle typer påstander, men kommisjonen antar at den vil ha størst betydning på injurierettens område, se utredningen s. 244 annen spalte.

Annet ledd tredje punktum er kommentert i utredningen kap. 10.3.3.3.

### **5.7.2 Bakgrunnen for forslaget**

Den nåværende Grunnloven § 100 omtaler ærekrenkelser i annet punktum. Bestemmelsen fastsetter at ingen kan straffes for ærekrenkelser «medmindre han forsætligen og aabenbare» har kommet med «falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen». Ordlyden tyder på at injurianten bare kan straffes når vedkommende visste at ærekrenkelsen var usann. Bestemmelsen har

derimot i lang tid blitt tolket slik at injurianten kan straffes selv om han eller hun var i aktsom god tro med hensyn til påstandens sannhet. Etter fast tolkingspraksis åpner Grunnloven med andre ord for å reagere med straff eller andre rettslige reaksjoner mot personer som har fremsatt beskyldninger de hadde grunn til å tro var sanne. Norsk injurielovgivning utnytter langt på vei det spillerommet Grunnloven gir på dette punktet (se kap. 5.7.4 nedenfor).

Kommisjonen mener at et system der det bare kan reageres mot den bevisste løgn, slik *ordlyden* i dagens Grunnlov legger opp til, vil gi fornærmede et for dårlig vern mot krenkelser eller skade (utredningen s. 115 første spalte). Dagens rettstilstand med et tilnærmet objektivt ansvar for at påstanden er sann, gjør på den andre siden et for stort inngrep i prosessene som ytringsfriheten skal verne. Målsettingen om en fri og åpen samfunnsdebatt kan etter kommisjonens oppfatning ikke nås dersom debattantene ikke fritt kan si det de mener og tror er riktig. Systemet må tillate at det begås feil. Slik kommisjonen ser det, kan situasjonen i dag føre til at sanne påstander ikke kommer frem, fordi debattantene frykter at de ikke vil klare å bevise at ytringene er sanne (utredningen s. 120-21). Dermed motvirkes *demokratihensynet*. Dessuten mener kommisjonen at *sannhetsargumentet* taler mot de nåværende ansvarsreglene. Når usanne påstander ikke kommer frem, kan de heller ikke imøtegås. Det er i så fall en risiko for at påstandene sprer seg i det skjulte og etter hvert blir oppfattet som objektive sannheter.

En *delvis* restaurering av skyldkravet i dagens grunnlov ved å grunnlovfeste et prinsipp om ansvarsfrihet i forhold til sannheten av påstander som er fremsatt i aktsom god tro, vil etter kommisjonens oppfatning innebære et rimelig kompromiss mellom de kryssende hensynene.

Som ledd i begrunnelsen for forslaget trekker kommisjonen også inn Norges folkerettslige forpliktelser etter EMK. Menneskerettsdomstolen har i noen enkeltsaker lagt til grunn at det var i strid med EMK art. 10 å reagere rettslig mot påstander som var fremsatt i aktsom god tro. Kommisjonen erkjenner likevel at Menneskerettsdomstolens praksis ikke gir noe sikkert grunnlag for å oppstille en *generell* regel om dette. De aktuelle avgjørelsene gjelder presseoppslag, og argumentasjonen er delvis knyttet opp mot presens formidler- og kontrollfunksjon og de hensynene som gjør seg gjeldende her. Det er derfor mulig at grunnlovsforslaget gir den som har kommet med påstanden, et sterkere vern enn EMK på dette punktet.

Bestemmelsene om privatlivets fred i EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 kan gi vern mot visse ærekrenkelser. Departementet understreker at man derfor neppe står *helt* fritt til å utvide ansvarsfriheten for usanne ytringer.

### 5.7.3 Nærmere om innholdet i forslaget

Grunnlovsvernet etter annet ledd tredje punktum omfatter ikke bare injurierende ytringer, men også andre typer påstander. Vernet kan påberopes både av den opprinnelige ytreren, og av den som videreformidler påstanden.

Bestemmelsen tar sikte på å begrense adgangen til å gjøre inngrep i ytringsfriheten. Den er ikke til hinder for at det stilles *strengere* vilkår for å gjøre inngrep, for eksempel gjennom et krav om grov uaktsomhet for enkelte typer rettslig ansvar (se kap. 5.7.4 nedenfor om Kommisjonens forslag til endringer i oppreisningsreglene). Bestemmelsen er heller ikke til hinder for å

oppstille ansvar som er begrunnet i andre forhold enn at det ikke er ført sannhetsbevis, som for eksempel at en påstand - sann eller usann - er fremsatt uten aktverdig grunn eller har et ulovlig rasistisk innhold. I disse tilfellene reguleres adgangen til å gjøre inngrep av den generelle avveiningsnormen samt lovskravet i annet ledd første og annet punktum.

Om en påstand er av samfunnsmessig karakter og må regnes som frimodig, vil den i tillegg være vernet av tredje ledd, som i utgangspunktet oppstiller et absolutt forbud mot inngrep.

#### 5.7.4 Konsekvensene for norsk lovgivning om ærekrenkelser

Etter gjeldende norsk injurierett varierer betydningen av den gode tro noe etter hvilken type rettslig sanksjon det er tale om. Når det gjelder *straffansvar*, er utgangspunktet at man kan dømmes for å ha fremsatt en ærekrenkelse det ikke er ført sannhetsbevis for, selv om man er i aktsom god tro med hensyn til sannheten. Etter forholdene kan ytreren likevel frikjennes bl.a. dersom han eller hun var pliktig eller tvunget til å uttale seg, jf. straffeloven § 249 nr. 3. Dessuten kan aktsom god tro med hensyn til sannheten lede til frifinnelse ut fra en konkret vurdering basert på den generelle rettstridsreservasjonen.

Forslagets annet ledd tredje punktum innebærer en viss utvidelse av friheten fra straffansvar, ettersom god tro blir en absolutt frifinnelsesgrunn i forhold til straffansvar som gjøres gjeldende fordi det ikke er ført sannhetsbevis.

Etter skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd er det et vilkår for *erstatnings- og oppreisningsansvar* at injurianten enten har vært uaktsom, eller at vilkårene for straff er til stede. Dersom injurianten fritas for straffansvar på grunn av aktsom god tro med hensyn til sannheten, vil vedkommende heller ikke kunne dømmes til å betale erstatning eller å gi oppreisning. Konsekvensene av grunnlovsforslaget annet ledd tredje punktum vil derfor bli de samme for disse ansvarsformene som for straff.

I forhold til *mortifikasjon* vil annet ledd tredje punktum innebære en større utvidelse av ytringsfriheten. Gjeldende rett oppstiller ikke noe uttrykkelig skyldkrav for å få mortifikasjonsdom for en ærekrenkelse. Påstanden kan bli kjent død og maktesløs selv om injurianten ikke kan klandres. Den rettspolitiske begrunnelsen for dette er at mortifikasjon ikke er ment å ha noen infamerende funksjon overfor injurianten. Det dreier seg kun om en erklæring fra domstolen om at det ikke er ført bevis for at en påstand er sann.

Nyere rettspraksis viser imidlertid at det ikke ses helt bort fra subjektive forhold på injuriantens side. Også ved mortifikasjon gjelder det en rettsstridsreservasjon som kan føre til at påstanden ikke mortifiseres dersom personen som fremsatte den, var i aktsom god tro. Annet ledd tredje punktum vil føre til at aktsom god tro på generelt grunnlag utelukker mortifikasjon.

Et mindretall i kommisjonen mener at mortifikasjonsinstituttet bør oppheves. Mindretallet viser særlig til at domstolene ikke bør kunne avgjøre hva som er sant og usant (se utredningen s. 192 annen spalte).

Når det gjelder oppreisning, foreslår kommisjonen at skyldkravet endres til *grov uaktsomhet*. Etter gjeldende rett er det tilstrekkelig at injurianten har utvist *uaktsomhet*. Endringen vil føre til at skyldkravet for oppreisning blir det samme på dette området som ellers i erstatningsretten. Det virker ikke som om kommisjonen mener at endringen vil være nødvendig for å sikre samsvar

mellom loven og grunnlovsforslaget, men at den vil være ønskelig (se utredningen kap. 8.2.4.4).

### **5.7.5 Konsekvenser utenfor injurierettens område**

Kommisjonen påpeker at annet ledd tredje punktum i forslaget også vil få konsekvenser for regler utenfor injurierettens område som skiller mellom sanne og usanne påstander, men nevner ingen konkrete eksempler (utredningen s. 244 annen spalte).

Departementet bemerker at forslaget etter sin ordlyd kan få konsekvenser for domstolenes adgang til å idømme kontraktsrettslig erstatningsansvar eller prisavslag for feilaktig informasjon, i tilfeller der kontraktsparten ikke har utvist uaktsomhet.

Forslaget kan etter ordlyden også få konsekvenser for lovbestemmelser om opplysningsplikt overfor myndighetene, i den grad bestemmelsene gjør det mulig å ilegge rettslig ansvar på tilnærmet objektivt grunnlag. Departementet har ikke gått gjennom lovverket med sikte på å kartlegge slike bestemmelser, men vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet ved en senere anledning.

For å unngå slike virkninger - som neppe er tilsiktet av kommisjonen - må ordlyden tolkes noe innskrenkende.

## **5.8 Merknader til tredje ledd om frimodige ytringer**

---

### **5.8.1 Generelt**

Tredje ledd gjelder «Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand». Slike ytringer «ere Enhver tilladte». Bestemmelsen tar sikte på ytringer av samfunnsmessig karakter og er en ren gjentakelse av ordlyden i Grunnloven § 100 tredje punktum, slik den lyder i dag. Kommisjonen tar derimot ikke sikte på en fullstendig videreføring av dagens tolking av bestemmelsen. Dagens Grunnlov tillater at det gjøres visse inngrep i retten til å komme med frimodige ytringer ut fra en avveining mot andre samfunnshensyn. Ifølge kommisjonen skal vernet etter grunnlovsforslaget tredje ledd være *unntaksfritt*, se utredningen s. 245 første spalte. Den skjønsmessige adgangen etter annet ledd til å oppstille begrensninger for ytringsfriheten, gjelder ikke for frimodige ytringer. I motsetning til annet ledd gir bestemmelsen dessuten vern mot inngrep på grunnlag av avtale.

Det spesielle vernet for ytringer av allmenn interesse er et uttrykk for at ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøking, demokrati og fri meningsdannelse gjør seg særlig sterkt gjeldende på dette området. Også dagens Grunnlov gir et sterkere vern til denne typen ytringer. At kommisjonen vil gjøre vernet *absolutt*, bygger på et synspunkt om at mening bør møtes med mening i stedet for straff og andre rettslige sanksjoner. Etter kommisjonens oppfatning kan offentlighet omkring tankene og holdningene være en god garanti mot skadelige virkninger av ytringer. Forbud kan på den annen side motvirke begrunnelsene for ytringsfriheten.

For at tredje ledd skal komme til anvendelse, må to vilkår være oppfylt: Ytringen må dreie seg om statsstyrelsen mv., og den må være frimodig.

Tredje ledd er kommentert i kommisjonens utredning kap. 10.3.4. Forholdet mellom annet og tredje ledd er nærmere beskrevet i kap. 10.3.5.

### 5.8.2 Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand

Tredje ledd gjelder ytringer som omhandler politikk og offentlige spørsmål i vid forstand. Forslaget omfatter hele spektret av samfunnsmessige, moralske og kulturelle emner som hører hjemme i den offentlige debatt nasjonalt eller internasjonalt (utredningen s. 245 første spalte). Ytringer av rent kommersiell karakter - typisk produktreklame - faller utenfor tredje ledd. Slike ytringer har en sterkere tilknytning til næringsfriheten enn til ytringsfriheten.

Hva som er en ytring om offentlige spørsmål, kan by på tvil. Det er derfor ikke mulig å trekke noen helt klare grenser mellom annet og tredje ledd. I grensetilfeller vil Kommisjonen bl.a. legge vekt på i hvilken grad ytringene inngår i de prosessene som begrunner ytringsfriheten, se utredningen s. 245 første spalte. Departementet påpeker at vurderingen vil være såpass skjønnsmessig at den kan gi lovgiverne en viss valgfrihet. Lovgiverne er neppe avskåret fra å gjøre inngrep i ytringer som bare så vidt *berører* den politiske ytringsfriheten, hvis avveiningsnormen i annet ledd åpner for dette.

### 5.8.3 Hvilke ytringer er frimodige?

Kjernen i begrepet «frimodige» ytringer er kritikk mot etablerte oppfatninger eller samfunnsautoriteter. Det vil ofte dreie seg om ytringer som det kreves mot og uavhengighet for å fremsette. Her er behovet for vern særlig stort. Men begrepet dekker også ytringer som det er bred oppslutning om. Det er heller ikke et vilkår at ytringen er fremført i full offentlighet. Eksempelvis vil politiske ytringer i et lukket forum, f.eks. i et fagforeningsmøte, være beskyttet av bestemmelsen.

Ifølge kommisjonen faller visse typer politisk motiverte ytringer som oppfordrer til ulovlige handlinger, utenfor vernet etter tredje ledd. De vil heller ikke være beskyttet av annet ledd og kan dermed forbys. Enkelt sagt må det dreie seg om ytringer som ikke kan forsvares ut fra hensynet til sannhetssøking, demokrati og fri meningsdannelse, og som samfunnet har et klart behov for å beskytte seg mot. Kommisjonen kaller dette for «kontrære» ytringer. Uttrykket er nærmere definert som ytringer med umiddelbare straffbare handlinger og/eller andre lovløse tilstander som mål (se utredningen s. 244 annen spalte).

Begrunnelsen for at disse ytringene faller utenfor tredje ledd, er at de ikke kan regnes som *frimodige*. Synspunktet leder til at en rekke straffebestemmelser som skal sikre offentlig ro og orden samt hensynet til indre og ytre sikkerhet, etter kommisjonens oppfatning i hovedsak er forenlige med grunnlovsfor-slaget.

Dersom ytringene må ses på som innspill i en demokratisk dialog, kan de derimot ikke forbys. Dette gjelder selv om de oppfordrer til ulovligheter. Revolusjonære ytringer må derfor normalt tolereres, selv om de har samfunnsomveltning som målsetting (utredningen s. 143-44).

Formålet med «rasismeparagrafen» i straffeloven § 135 a er å ivareta hensynet til ro og orden samt å beskytte visse utsatte grupper mot ærekrenkelser. Kommisjonen foreslår at også denne paragrafen videreføres med visse juste-

ringer. Forslaget går nærmere bestemt ut på at bestemmelsen tilpasses det folkerettslige minimumsnivået for vern mot diskriminerende ytringer, se kap. 6.5 nedenfor. At rasismeparagrafen kan opprettholdes med visse endringer, kan etter departementets oppfatning være vanskelig å forene med kommisjonens uttalelser om at frimodige innspill i samfunnsdebatten har et absolutt grunnlovsvern. Det er mulig at kommisjonen mener at ytringene på generelt grunnlag må regnes som «kontrære» og derfor ikke er «frimodige», men dette stemmer dårlig med definisjonen av det førstnevnte uttrykket i utredningen: Ytringene vil ikke nødvendigvis ha *umiddelbare* straffbare handlinger og/eller andre lovløse tilstander som mål, se ovenfor. Dette tyder på at det må innfortolkes visse begrensninger i grunnlovsvernet for frimodige ytringer som ikke går frem av ordlyden i tredje ledd, og heller ikke uttrykkelig av utredningen til kommisjonen.

Kommisjonens redegjørelse for ansattes ytringsfrihet i utredningen kap. 6.2.4.1 trekker i samme retning. Ifølge kommisjonen skal grunnlovsforslaget ikke føre til at offentlig ansatte står fritt til å gå ut med sitt syn på sakene de jobber med. Ytringsfriheten må avveies mot lojalitetsplikten. For dem som arbeider med saker av politisk karakter, synes kommisjonen å forutsette at lojalitetsplikten som hovedregel går foran (jf. utredningen s. 131-32). Språklig sett er det naturlig å regne kritikk mot politikken til ledelsen i et departement som frimodige ytringer om statsstyrelsen, og det er klart at ytringene har grunnlovsvern dersom de fremsettes av utenforstående. Det må følgelig innfortolkes visse unntak fra vernet etter tredje ledd også når det gjelder ansattes ytringer om sitt arbeid.

Utredningen gir heller ikke holdepunkter for å anta at kommisjonen har tilsiktet at f.eks. vedtektene til en forening (f.eks. en losje) ikke skal kunne inneholde regler om taushetsplikt for medlemmene om interne forhold av «politisk» karakter. Et slikt synspunkt ville innebære et vesentlig innhogg i avtalefriheten.

Det kan heller ikke være utelukket å regulere tid og sted for ytringer f.eks. for å beskytte barn mot politiske ytringer som kan virke skremmende eller skadelige, se til sammenlikning fjerde ledd.

Ordlyden i grunnlovsforslaget indikerer at vernet er *absolutt*. Men ut fra drøftelsen ovenfor kan man vanskelig si at tredje ledd gir et unntaksfritt vern for frimodige ytringer om samfunnsmessige spørsmål, som forutsatt av kommisjonen. Også tredje ledd inneholder en avveiningsnorm. Dette følger dels av forbeholdet for «kontrære ytringer», som forutsetter at det foretas en avveining av inngrepsbehovet mot ytringsfrihetens begrunnelser, og dels av kommisjonens redegjørelse for lovendringsbehovet, som viser at definisjonen av uttrykket «kontrær» i utredningen er for snever til å romme alle unntakene fra vernet som kommisjonen vil tillate. Det er likevel klart at inngrepsadgangen er snevrere enn etter annet ledd i forslaget.

#### 5.8.4 Hvilke typer inngrep rammes av tredje ledd?

Tredje ledd oppstiller ikke noe krav om at inngrepet må følge av lov. Dette innebærer at bestemmelsen også gir vern mot innskrenkninger av ytringsfriheten som følger direkte eller indirekte av avtale, f.eks. pålegg fra staten som arbeidsgiver. Dessuten rammer bestemmelsen inngrep fra både offentlig

myndighet og private. Alle avtaler, foreningsstatutter, vedtekter i idrettslag osv. må følgelig oppfylle vilkårene i tredje ledd.

Det er usikkert i hvilken grad EMK art. 10 nr. 1 gir beskyttelse mot private reguleringer av ytringsfriheten. En avgjørelse fra Den europeiske menneskerettskommisjonen tyder på at avtaler mellom private som utgangspunkt faller utenfor, men at nasjonale myndigheter kan ha en plikt til å beskytte *selve kjernen* i ytringsfriheten mot inngrep på grunnlag av privat autonomi (avtale osv.).<sup>13)</sup>

Ettersom private normer er omfattet av tredje ledd, må det antas at grunnlovsforslaget iallfall ikke vil gi et dårligere vern enn EMK i denne sammenheng.

Mens annet ledd trolig bare gjelder rettslig sanksjonerte forbudsbestemmelser, vil også usanksjonerte normer være omfattet av tredje ledd. Ordlyden omfatter også inngrep som ikke er av rettslig art, men ut fra kommisjonens merknader (s. 244 første spalte og s. 245) er det tvilsomt om det er ment å favne så vidt. Det er følgelig uklart om bestemmelsen vil være til hinder for at noen lar være å ansette en person i offentlig eller privat tjeneste på grunn av vedkommendes frimodige ytringer.

## 5.9 Merknader til fjerde ledd

---

### 5.9.1 Generelt

Fjerde ledd i kommisjonens forslag forbyr «Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler». Vernet mot forhåndssensur og annen forhåndskontroll av ytringer er i utgangspunktet medienøytralt. Forslaget innebærer dermed en utvidelse i forhold til den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100 første punktum, som bare gir vern mot forhåndskontroll av *trykt skrift*. Kommisjonens forslag forbyr derimot også sensur av film, teater, radio, fjernsyn, muntlige ytringer under demonstrasjoner mv.

Bestemmelsen i fjerde ledd oppstiller et forbud mot at ytringer stanses eller kontrolleres før de er fremsatt. Den er ikke til hinder for etterfølgende ansvar for ytringer. Fjerde ledd regulerer følgelig bare den *formelle* ytringsfriheten. Den *materielle* ytringsfriheten i form av frihet fra etterfølgende sanksjoner er vernet av annet og tredje ledd i forslaget.

Fra utgangspunktet om forbud mot forhåndskontroll er det gjort uttrykkelig unntak for kontroll som er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder, og for brevsensur i anstalter etter tillatelse fra domstol. Kommisjonen legger til grunn at forslaget åpner for inngrep også i visse andre tilfeller, forutsatt at inngrepet ikke er begrunnet i et ønske om å føre kontroll med hvilke ytringer som fremsettes.

Kommisjonens merknader til fjerde ledd er inntatt i utredningen kap. 10.3.6.

---

<sup>13)</sup> EMD sak 12242/86 *Rommelfanger mot Tyskland*, se Eggen s. 182 og kap. 16 med videre henvisninger til teori og praksis



### 5.9.2 Kort om begrunnelsen for forslaget

Kommisjonen tar som utgangspunkt at forhåndskontroll av ytringer er prinsipielt uønsket i et åpent og demokratisk samfunn, se utredningen s. 176 annen spalte. Forhåndskontroll vil i større grad enn etterfølgende ansvar lede til debatten om hva som skal være tillatte ytringer, foregår utenfor det offentlige rom. Dessuten strider systemer med forhåndskontroll mot prinsippet om frihet under ansvar.

Etter kommisjonens oppfatning kan forhåndskontroll derfor bare forsvares i den grad etterfølgende ansvar ikke gir et tilstrekkelig effektivt vern. Grunnlovsvernet mot forhåndskontroll bør være sterkere enn vernet mot etterfølgende ansvar.

Dagens Grunnlov tillater ikke forhåndskontroll av trykte medier. Kommisjonen mener at etterfølgende ansvar - med de unntak som følger av fjerde ledd - også må være tilstrekkelig for ytringer offentliggjort gjennom andre medier.

Forslaget er likevel ikke helt medienøytralt. Adgangen etter fjerde ledd første punktum til å sensurere ytringer for å beskytte barn mot skadelig påvirkning, gjelder bare ytringer formidlet gjennom levende bilder. Departementet antar at dette bygger på en forutsetning om at ulike medier til en viss grad kan ha ulike virkninger. Kommisjonen legger til grunn at forbudet mot forhåndskontroll står særlig sterkt når det gjelder trykt skrift, og anser det som helt uaktuelt å gjøre unntak fra forbudet i forhold til dette mediet (se utredningen s. 246 første spalte).

Forbudet mot forhåndskontroll legger til rette for fri utveksling av ytringer i det offentlige rom og kan følgelig begrunnes i de samme hensynene som ligger bak forbudet etter annet og tredje ledd i forslaget mot å gjøre gjeldende etterfølgende ansvar, dvs. sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse.

Bestemmelsen gir i tillegg et vern mot brevsensur og beskytter derfor også ytringsfriheten i privatsfæren. Dette fremgår indirekte av unntaksbestemmelsen i fjerde ledd annet punktum, som åpner for sensur av brev i anstalter. Hensynene bak ytringsfriheten gjør seg ikke gjeldende med så stor styrke når det dreier seg om privatpost som ved ytringer i det offentlige rom. Vernet i denne sammenheng må derfor langt på vei begrunnes i hensynet til privatlivets fred. Det vises til at kommisjonen mener at fjerde ledd kunne vært begrenset til å gjelde forhåndssensur ved offentliggjøring av ytringer hvis Grunnloven hadde inneholdt en bestemmelse til vern om privatlivets fred (jf. utredningen s. 88 første spalte og kap. 7.8.2 nedenfor).

Den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100 tredje ledd har en snevrere rekkevidde. Et privat brev er ikke trykt skrift. Praksisen med sensur av brev til og fra fanger er derfor forenlig med Grunnloven. En beskyttelse av individets privatliv følger imidlertid av EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

### 5.9.3 Hva menes med «Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler»?

Med «Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler» sikter kommisjonen til kontroll, stansing eller styring av ytringer før de når frem til sine mottakere (se utredningen kap. 7.2). Et typisk eksempel er et system der

ytringer skal forelegges en kontrollinstans for godkjenning før offentliggjøring, og der instansen har kompetanse til å sensurere ytringer som anses som skadelige eller uønskede.

Kommisjonens forslag forbyr ikke bare de rene sensurordningene, men også *andre forebyggende forholdsregler*. Begrepet er lånt fra den danske grunnlovens ytringsfrihetsbestemmelse og omfatter ordninger som kan ha tilsvarende effekt som forhåndssensur. Som eksempler nevner kommisjonen midlertidig forføyning mot ytringer, strafferettslig beslag og inndragning, konsesjonsordning for kringkasting, krav om tillatelse for å demonstrere samt kontroll på mottakersiden i form av eksempelvis krav om konsesjon for mottakerutstyr. Ordningen kan rette seg mot innholdet i de enkelte ytringene eller mot virkningen av ytringer samlet sett. Et eksempel på det siste er et krav om konsesjon for å sikre mangfold i kringkastingen.

#### 5.9.4 Uttrykkelige unntak fra forbudet mot forhåndskontroll

Kommisjonen erkjenner at det kan forekomme tilfeller der etterfølgende ansvar ikke gir kolliderende interesser et tilstrekkelig vern. På denne bakgrunn oppstiller fjerde ledd to uttrykkelige unntak fra forbudet mot forhåndskontroll.

*Fjerde ledd første punktum* fastsetter at forhåndskontroll av levende bilder som har mindreårige som mottakere, er forenlig med bestemmelsen hvis kontrollen er nødvendig for å beskytte de mindreårige mot skadelig påvirkning. Kontrollen kan i praksis gå ut på at den som ønsker film, video eller dataspill distribuert til umyndige på kommersiell basis, ikke lovlig kan gjøre dette før et kompetent organ har fastsatt aldersgrenser. Departementet antar at forslaget også åpner for sensur av sendinger som kringkastes på tidspunkter hvor det ikke er usannsynlig at mindreårige er mottakere. Uttrykket «levende Bilder» omfatter både film, video, dataspill og kringkasting. Kommisjonen legger til grunn at forslaget er så fleksibelt at for eksempel rettslige pålegg om montering av filtre i TV-apparater og PC-er kan godtas, forutsatt at voksne brukere kan sette filtrene ut av kraft (utredningen s. 247 første spalte).

Menneskerettskomiteen, som kontrollerer medlemsstatenes etterlevelse av SP, synes å ha akseptert forhåndssensur av sendinger myntet på voksne ut fra hensynet til at det også kan finnes yngre seere (se Communication No. 61/1979). Et tilsvarende synspunkt må kunne legges til grunn i forhold til EMK artikkel 10 (se Eggen s. 300).

*Fjerde ledd annet punktum* tillater brevsensur i anstalter hvis det foreligger tillatelse fra en domstol. Bestemmelsen gir mulighet for å videreføre dagens system med brevkontroll i bl.a. fengsler (se utredningen s. 170-171). Grunnlovsforslaget fjerde ledd annet punktum inneholder ingen materielle skranker for adgangen til brevkontroll, men stiller krav om tillatelse fra domstol.

#### 5.9.5 Andre tiltak som faller utenfor forbudet

Det må også innfortolkes visse andre begrensninger i forbudsbestemmelsen i forslaget fjerde ledd.

Kontroll som er begrunnet i *tekniske* forhold, faller ifølge kommisjonen utenfor fjerde ledd. Hvis mangel på frekvenser gjør det nødvendig å etablere et konsesjonssystem for kringkastingsvirksomhet, vil fjerde ledd ikke være til

hinder for dette. Kommisjonen begrunner dette med at man her står overfor statlig fordeling av ressurser, på samme måte som statlig fordeling av papir til aviser ved papirmangel. Bestemmelsen rammer forhåndskontroll *av ytringer*, ikke myndighetenes forvaltning av knapphetsgoder (utredningen s. 246 annen spalte).

Kommisjonen uttaler videre at heller ikke kontroll som kun er begrunnet i reelle ordensmessige eller sikkerhetsmessige forhold, er omfattet av fjerde ledd (utredningen s. 247). Bestemmelsen vil derfor ikke være til hinder for å gripe inn mot en demonstrasjon, hvis inngrepet er påkrevd av sikkerhetsmessige hensyn eller for å beskytte annen lovlig virksomhet, og forbudet er nøytralt i forhold til demonstrasjonens formål og innhold. Kommisjonen viser igjen til at fjerde ledd bare omfatter kontroll som er rettet mot ytringer.

Kommisjonen formulerer problemstillingene som et spørsmål om grunnlovsforslagets *virkeområde*. Kontroll som ikke har til formål å regulere ytringer, regnes ikke som «Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler». Ordlyden må følgelig tolkes noe innskrenkende på bakgrunn av formålsbetraktninger.

Slik departementet ser det, er denne reservasjonen ikke tilstrekkelig til å romme alle de typene inngrep som kommisjonen mener fjerde ledd åpner for. Eksempelvis skal midlertidige forføyninger (dvs. forbud nedlagt av namsretten etter tvistemålsloven kap. 15) mot ytringer ifølge kommisjonen regnes som en type «Forholdsregler» som er omfattet av fjerde ledd, se f.eks. utredningen s. 166 annen spalte. Kommisjonen mener likevel at denne typen kontroll av ytringer kan være forenlig med fjerde ledd, hvis ytringene - om de fremsettes - vil føre til irreversibel skade (utredningen kap. 7.4.2.2 og s. 246 annen spalte). Ettersom midlertidige forføyninger er regulert av fjerde ledd, må det med andre ord gjelde visse unntak fra forbudet som ikke følger av ordlyden.

Videre antyder kommisjonen at beslag og inndragning av ytringer før de er fremsatt, må regnes som forhåndskontroll. Kommisjonen tar likevel ikke til orde for et forbud, se utredningen kap. 7.3.6.

Det er heller ikke slik at forhåndskontroll som er begrunnet i andre hensyn enn å legge bånd på ytringsfriheten, *etter sin art* faller utenfor virkeområdet til fjerde ledd. Eksempelvis kan demonstrasjoner ifølge kommisjonen bare forbys under ordensmessig «svært ekstreme forhold», se utredningen s. 179 første spalte. Dette betyr at fjerde ledd også kan gi vern mot utøvelsen av kontroll som utelukkende skal ivareta sikkerhetshensyn, og som ikke retter seg mot innholdet i ytringene, hvis sikkerhetshensynene ikke er tilstrekkelig tungtveiende. Man kan derfor vanskelig si at denne typen kontroll ikke er omfattet av fjerde ledd.

På bakgrunn av kommisjonens utredning må det etter dette legges til grunn at forbudet mot forhåndskontroll etter fjerde ledd ikke er så absolutt som ordlyden kan tyde på. Bestemmelsen åpner til en viss grad for inngrep ut fra en interesseavveining. Vurderingen er streng, og inngrep er bare aktuelt hvis etterfølgende ansvar ikke gir et tilstrekkelig vern.

Nøyaktig *hvilke typer interesser* som er relevante i vurderingen, gir utredningen ikke svar på. Fremstillingen er nokså kasuistisk.

Heller ikke EMK artikkel 10 inneholder noe absolutt forbud mot forhåndssensur. Både tekniske og ordensmessige hensyn, hensynet til rikets sikkerhet og hensynet til den alminnelige moral eller privatlivets fred - som nevnes av kommisjonen - er relevante begrunnelser for inngrep i ytringsfriheten også etter EMK (se art. 10 nr. 2, jf. art. 10 nr. 1 tredje punktum om kringkastingskonsesjoner). Adgangen til å utøve forhåndskontroll er imidlertid snever.<sup>14)</sup>

Det må likevel legges til grunn at kommisjonen legger opp til et vern som går minst like langt som EMK.

#### 5.9.6 Nærmere om unntaket for brevsensur i anstalter

Fjerde ledd annet punktum fastsetter at brevsensur bare kan utøves i anstalter og etter tillatelse fra domstol. Forslaget omfatter kun «brev» og er derfor etter sin ordlyd ikke medienøytralt. Muligens må forslaget forstås slik at det også omfatter elektronisk post. Når det gjelder andre former for kommunikasjon, er vel ordinære samtaler og telefonsamtaler viktigst. At myndighetene nekter noen å bruke telefon eller å føre en ordinær samtale, må regnes som forhåndskontroll som i utgangspunktet er forbudt etter fjerde ledd første punktum. Det er usikkert om denne typen kommunikasjonskontroll kan regnes som «brevsensur» som er tillatt i anstalter hvis en domstol har godkjent inngrepet. Spørsmålet er ikke særskilt kommentert av kommisjonen.

En annen situasjon er at samtalen avlyttes enten med eller uten de samtalendes kunnskap. Siden slike inngrep nødvendigvis må skje *samtidig* med at kommunikasjonen skjer, legger kommisjonen til grunn at det ikke dreier seg om forhåndskontroll, se utredningen s. 165 første spalte. Inngrepene er derfor ikke forbudt etter fjerde ledd.

Bestemmelsen gjelder både inngående og utgående post til anstalten (utredningen s. 247 annen spalte).

Uttrykket «Brevsensur» passer best på *aktive handlinger* som beslag av et brev eller overstrykninger, men kan også omfatte *passiv kontroll* av brevenes innhold i form av gjennomlesning. Kommisjonens utredning kan tyde på at begge former for kontroll skal være omfattet (se bl.a. utredningen s. 247 annen spalte). Legges denne forståelsen til grunn, vil begge typer kontroll kreve tillatelse fra domstol.

Adgangen til brevkontroll i anstalter er bl.a. forankret i ordens- og sikkerhetshensyn. Som nevnt i kap. 5.9.5 ovenfor gir fjerde ledd *første* punktum adgang til å iverksette forhåndskontroll ut fra denne typen hensyn, forutsatt at inngrepet er påkrevd. Fjerde ledd kan derfor ikke innebære noe generelt forbud mot f.eks. ransaking og beslag av privat post etter reglene i straffeprosessloven kap. 15 og 16 i forbindelse med etterforskning av straffbare forhold, selv om inngrepet ikke skjer i en anstalt (se utredningen kap. 7.3.6). Forskjellen blir at brevkontroll utenfor anstalter må oppfylle avveiningskriteriet som ligger innebygd i fjerde ledd første punktum, mens grunnlovsforslaget ikke oppstiller noen materielle skranker mot brevkontroll i anstalter. Adgangen til brevkontroll blir med andre ord mer omfattende i enn utenfor anstalter. På

<sup>14)</sup> Se bl.a. EMD sak 13585/88 *Observer and Guardian mot Storbritannia* og EMD sak 17419/90 *Wingrove mot Storbritannia*. Forhåndskontroll ble ansett som såpass betenkelig at «they call for the most careful scrutiny on the part of the Court» (Observer and Guardian punkt 60 og Wingrove punkt 58).

den annen side oppstilles det et krav om domstolsavgjørelse for å iverksette brevkontroll i anstalter. Personer som har opphold i anstalter, vil følgelig få en særskilt konstitusjonell rettssikkerhetsgaranti som ikke andre har.

Selv om kommisjonen selv ikke sier noe om det, ser departementet ikke bort fra at annet (og evt. tredje) ledd i kommisjonens forslag kan innebære begrensninger i adgangen til å sensure post til fanger og andre personer i anstalter.

I utredningen uttales det at betegnelsen «Anstalt» omfatter fengsler enten det dreier seg om vanlig soning av dom eller varetektsfengsler. I tillegg nevnes institusjoner innen barnevern, rusomsorg og psykiatri, se utredningen s. 247. Det avgjørende for om en institusjon anses som «Anstalt» etter forslaget, synes derfor å være om det dreier seg om en form for frihetsberøvelse der institusjonen har et legitimt behov for å kontrollere beboernes kommunikasjon med omverdenen.

### 5.9.7 Konsekvenser for medielovgivningen

Kommisjonens forslag innebærer at forhåndskontrollen med levende bilder for et voksent publikum vil bli grunnlovstridig. Som en følge av dette må det foretas endringer i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film- og videogram § 4, jf. § 7, som gjelder forhåndskontroll fra Statens filmtilsyn av film eller video som skal vises eller omsettes i næring. Kommisjonen legger til grunn at etterfølgende ansvar for den som formidler filmen, i prinsippet bør være tilstrekkelig. Kommisjonen viser også til at kontrollpraksis er nokså liberal. Behovet for bestemmelsen er etter kommisjonens oppfatning derfor neppe stort.

Forslaget vil derimot neppe være til hinder for regler om forhåndsregistrering av filmer og videoer før distribusjon såfremt det ikke skjer noen regulær forhåndskontroll, jf. film- og videogramloven § 7. En registrering vil gjøre det mulig å identifisere den ansvarlige for eventuelt å ilegge etterfølgende ansvar for filmer eller videoer som viser seg å være ulovlige.

Forslaget må forstås slik at det bare rammer offentlige *pålegg* om forhåndskontroll. Statens filmtilsyn kan derfor opprettholde en ordning med frivillig forhåndskontroll. Formålet med en slik ordning er å unngå at lovlige filmer ikke blir vist, fordi den ansvarlige er i tvil om lovligheten og frykter et mulig straffansvar.

Som nevnt vil krav om konsesjon for kringkastingsdrift omfattes av forslaget. Konsesjonsordninger som utelukkende er begrunnet i tekniske forhold, for eksempel at det er knapphet på frekvenser, faller derimot utenfor fjerde ledd. Kommisjonen begrunner dette med at man her står overfor statlig fordeling av knapphetsgoder, på samme måte som når staten fordeler papir til avisene ved papirmangel. I en slik situasjon må konsesjonen etter kommisjonens oppfatning også kunne kombineres med innholdskrav, for eksempel om programprofil, jf. utredningen s. 179 annen spalte.

Departementet antar likevel at innholdskravene må bestå testen mot avveiningsnormen i annet ledd i forslaget, men at innholdskravene lettere vil la seg forsvare i en situasjon der knapphet på frekvenser begrenser antallet mulige kringkastere.

EØS-avtalens fjernsynsdirektiver (direktiv 89/552/EØF om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsynsvirksomhet i EØS og

endringsdirektiv 97/36/EF) innebærer at Norge må ha regler om bl.a. innholdet i kringkastingssendinger, f.eks. når det gjelder andelen av programmer som er produsert i Europa. Dessuten må Norge fastsette regler for å beskytte barn og unge mot skade. Innholdskravene etter direktivene gjelder uavhengig av om de enkelte landene har en konsesjonsordning for kringkastingsvirksomhet. Også Europarådets konvensjon 5. mai 1989 om fjernsyn over landegrensene forplikter oss til å oppstille visse innholdskrav.

På bakgrunn av den tekniske utviklingen antar kommisjonen at situasjonen med knapphet på frekvenser etter hvert vil opphøre (utredningen s. 180). Den dagen dette blir virkelighet, vil det ikke lenger være forenlig med bestemmelsen i fjerde ledd å opprettholde konsesjonssystemet, ettersom andre begrunnelser enn tekniske hensyn etter kommisjonens oppfatning ikke strekker til. Dette er i tråd med kommisjonens ønske om et medienøytralt ytringsfrihetsvern.

Spørsmålet om generelle innholdskrav som ikke er koblet til en konsesjonsordning, er forenlige med grunnlovsforslaget, må avgjøres ut fra en konkret vurdering etter forslaget annet ledd, ettersom det ikke dreier seg om forhåndskontroll. Kommisjonen drøfter ikke konkret i hvilken grad slike innholdskrav vil stå seg holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelser.

I den grad lovbestemte innholdskrav er i strid med annet ledd, må staten bruke sin styringsrett over et statlig kringkastingsselskap hvis den ønsker en bestemt programprofil, f.eks. en viss andel barneprogrammer eller allmennopplysningsprogrammer. Alternativt kan den gi økonomisk støtte til produksjon av bestemte typer programmer eller iverksette andre infrastrukturelle tiltak, jf. sjette ledd i grunnlovsforslaget.

Også næringsvirksomhet knyttet til fremvisning og omsetning av film eller video krever konsesjon, jf. film- og videogramloven § 2. Denne konsesjonsordningen er ikke som kringkastingskonsesjon begrunnet i tekniske hensyn. Kommisjonen mener derfor at lovbestemmelsen må oppheves hvis kommisjonens forslag blir vedtatt.

### **5.9.8 Konsekvenser for regler om brevsensur mv.**

Brevsensur er ikke spesifikt nevnt i Grunnloven § 100 slik den lyder i dag. Av Grunnloven § 100 første punktum følger at «Trykkefrihed bør finde Sted». Bestemmelsen innebærer et generelt forbud mot forhåndssensur av *trykt skrift*. Bestemmelsen er blitt oppfattet slik at den ikke er til hinder for sensur av håndskrevne eller maskinskrevne brev som ikke er utarbeidet med sikte på mangfoldiggjøring og spredning.

Det finnes i dag regler om brevkontroll og brevsensur i flere lover. Regler om brevsensur for innsatte i fengsler finnes i fengselsloven § 24, som slår fast at «(b)rev til og fra den innsatte skal i alminnelighet leses». I straffeprosessloven § 186 finnes særlige regler om varetaktsfangers korrespondanse. Etter psykisk helsevernloven 2. juli 1999 nr. 62 § 4-5, som ikke er trådt i kraft, kan post til eller fra pasienter i lukket avdeling kontrolleres og stoppes i en periode på inntil 14 dager hvis sterke hensyn gjør dette nødvendig.

Det finnes også regler om postkontroll for barn på barneverninstitusjon og for beboere i institusjoner etter sosialtjenesteloven (se barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 § 5-9 med forskrifter og sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr.

81 § 7-11 med forskrifter). Disse reglene gir imidlertid bare hjemmel for kontroll med *gjenstanders* som adressaten mottar, for eksempel våpen eller rusmidler.

Fjerde ledd vil føre til at brevsensur i anstalter blir betinget av at det foreligger tillatelse fra en domstol. Fjerde ledd stiller ingen konkrete krav til når domstolen kan beslutte brevkontroll. Det dreier seg om en ren prosessuell skranke. De nevnte kontrollordningene vil derfor kunne opprettholdes under grunnlovsforslaget forutsatt at kontrollen iverksettes etter tillatelse fra domstolene (se utredningen s. 170-71, jf. s. 247 annen spalte). Visse materielle krav følger derimot av menneskerettskonvensjonene, se nedenfor.

Av lovene som er nevnt ovenfor, er det bare straffeprosessloven som oppstiller krav om tillatelse fra retten for å kunne utøve brevkontroll. Bestemmelsene gjelder ved varetekt. For personer som er dømt til fengselsstraff, iverksettes brevkontroll etter administrativ beslutning. Det samme gjelder for psykiatriske pasienter og barn i barnevernsinstitusjoner. Her kan det bli nødvendig å vurdere lovendringer.

Ordlyden i fjerde ledd indikerer at det bare blir adgang til brevkontroll i anstalter. Som nevnt vil ransaking og beslag mv. av privat post likevel kunne foretas ut fra en avveining etter fjerde ledd *første* punktum i den grad inngrepet er påkrevd av ordens- og sikkerhetshensyn, jf. kap. 5.9.5 ovenfor. Det er derfor noe usikkert om, og eventuelt i hvilken grad, forslaget vil begrense den materielle adgangen til brevkontroll *utenfor* anstalter i forhold til gjeldende rett. Dette vil bl.a. bero på hvilke retningslinjer som legges til grunn i forbindelse med vedtakelsen av grunnlovsforslaget. På ett punkt blir det uansett en prinsipiell forskjell i grunnlovsvernet mellom brevsensur i og utenfor anstalter: Kravet i fjerde ledd om forhåndsgodkjennelse fra domstol gjelder bare ved brevkontroll i anstalter.

Når det gjelder EMK, har både art. 10 om ytringsfrihet og art. 8 om beskyttelse av privatlivets fred betydning for adgangen til å utøve brevkontroll. I konvensjonspraksis er det først og fremst art. 8 som er blitt anvendt. Art. 8 oppstiller ikke noe generelt forbud mot brevsensur men stiller krav til formålet med inngrepet. Dessuten må inngrepet være nødvendig og proporsjonalt med formålet det skal ivareta, og følge av lov. En tilsvarende bestemmelse er inntatt i SP art. 17.

Departementet har ikke holdepunkter for å anta at de nåværende norske ordningene med brevsensur i anstalter er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

### 5.9.9 Konsekvenser for annen lovgivning

Forbudet mot forhåndskontroll i fjerde ledd vil være til hinder for at det etableres en ordning med forhåndsgodkjennelse av *demonstrasjoner*. Bestemmelsen hindrer derimot ikke en varslingsplikt som kan sette ordensmakten i stand til å foreta en vurdering av de rent ordensmessige sider av den tillyste demonstrasjonen. Den hindrer heller ikke at ordensmakten kan gi nærmere regler for eksempel om hvor demonstrasjonen kan finne sted, når dette er nødvendig av hensyn til annen lovlig virksomhet.

Kommisjonen tar ikke uttrykkelig stilling til om det vil være nødvendig å endre norsk lovgivning på området (politiloven) for å bringe den i samsvar

med grunnlovsforslaget, men legger til grunn at spørsmålet bør vurderes nærmere.

Departementet bemerker at politiloven § 11 bl.a. gir grunnlag for å forby visse demonstrasjoner som har et lovstridig formål. Kommisjonen synes derimot å tolke grunnlovsforslaget slik at det må foreligge sterke ordens- eller sikkerhetsmessige hensyn for at det skal være forenlig med fjerde ledd å nedlegge forbud mot en demonstrasjon. Departementet forstår dette slik at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig at demonstrasjonen f.eks. fremmer et budskap som er i strid med «rasimeparagrafen» i straffeloven § 135 a. Hvis kommisjonens tolking av grunnlovsbestemmelsen legges til grunn, kan det derfor ikke utelukkes at det vil bli nødvendig å endre politiloven § 11.

Reglene om *midlertidig forføyning* i tvangsfullbyrdelsesloven kap. 15 gir domstolene (namsretten) en viss adgang til å nedlegge forbud mot bl.a. offentliggjøring av ytringer. Det har ikke vært tradisjon i Norge for å anse midlertidige forføyninger som sensur, slik at ordningen ikke er i strid med gjeldende Grunnlov § 100 første punktum, se nærmere utredningen s. 173. Kommisjonen mener fjerde ledd i forslaget vil gjøre det nødvendig å presisere i loven at midlertidig forføyning bare kan brukes når det er sannsynliggjort at offentliggjøring vil føre til uopprettelig skade av betydning. Etter kommisjonens tolking følger det dessuten av fjerde ledd at forføyning ikke kan vedtas av namsretten uten kontradiksjon, dvs. uten muntlig forhandling. Hvis forslaget blir vedtatt, kan dette få betydning for tolkingen av tvangsfullbyrdelsesloven.

## **5.10 Merknader til femte ledd**

---

### **5.10.1 Innledning**

Paragrafens femte ledd slår fast prinsippene om dokumentoffentlighet og møteoffentlighet. Etter kommisjonens forslag skal den enkelte som hovedregel ha et rettskrav på slik offentlighet. Mens *informasjonsfriheten* gir en rett til å søke og motta informasjon fra tilgjengelige kilder, innebærer *informasjonskravet* i femte ledd en viss plikt for det offentlige til å gi fra seg informasjon når det er fremsatt krav om dette.

Prinsippet om dokumentoffentlighet er ikke grunnlovfestet i dag, bortsett fra det som følger av den særlige bestemmelsen i Grunnloven § 110 b annet ledd, som sier at borgerne er «berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen». Grunnloven inneholder heller ingen generell bestemmelse om møteoffentlighet. Derimot slår Grunnloven § 84 fast at Stortingets forhandlinger skal holdes for åpne dører. Bestemmelsene er kort omtalt i kap. 4.2.1 ovenfor.

I kommisjonens forslag er prinsippene om dokumentoffentlighet og møteoffentlighet gitt et ulikt virkeområde.

Kommisjonens merknader til bestemmelsen er inntatt i utredningen kap. 10.3.7.

### **5.10.2 Dokumentoffentligheten**

Etter kommisjonens forslag gjelder dokumentoffentligheten «Indsyn i Statens og Kommunernes Akter». Formuleringen er ment å dekke det rettslige inn-



holdet i offentlighetsloven §§ 1 til 3. Dette innebærer blant annet at pliktsubjektene skal være de samme som etter offentlighetsloven, som ifølge § 1 gjelder for «forvaltningsorganer». Som forvaltningsorgan etter offentlighetsloven regnes «ethvert organ for stat eller kommune». Begrepet dekker både statlig og kommunal forvaltning og er ikke begrenset til administrative organer. Også regjeringen og folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene - f.eks. kommunestyret og fylkestinget - regnes som forvaltningsorganer i offentlighetslovens forstand. Det samme gjelder visse offentlig eide bedrifter og enkelte stiftelser. Stortinget og organer for Stortinget samt domstolenes virksomhet etter rettspleielovene faller utenfor. Derimot vil dokumenter som knytter seg til andre deler av domstolenes virksomhet - f.eks. forvaltningsvirksomhet i form av tinglysing - falle inn under offentlighetsloven og grunnlovsforslaget.

Femte ledd i forslaget gir ikke borgerne et informasjonskrav mot hverandre.

Etter forslaget er innsynsretten avgrenset til «Acter». Dette omfatter alle dokumenter som regnes som «forvaltningens saksdokumenter» etter offentlighetsloven §§ 2 og 3, herunder slike journaler, registre og møtekart som er nevnt i loven § 2 annet ledd annet punktum. Elektronisk lagret informasjon omfattes i samme utstrekning som papirlagret. Meningen er at innsynsretten skal være medienøytral. Film og lydbånd er også omfattet. Regjeringen har i Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) foreslått endringer i offentlighetslovens dokumentbegrep som dekker dokumentbegrepet i kommisjonens forslag.

Departementet kjenner ikke til rettslig bindende internasjonale forpliktelser som gir allmennheten krav på *dokumentoffentlighet* på generelt grunnlag. Det foreligger ikke noen bindende avgjørelse for å forstå EMK art. 10 slik, men det er mer usikkert om det i mer begrenset omfang kan utledes slike rettigheter overfor offentlige myndigheter med grunnlag bestemmelsen, se Eggen s. 219-221. Når det gjelder allmennhetens tilgang til miljøinformasjon, er det utviklet internasjonale regelverk. Dette gjelder for det første direktiv 90/313/EØF om tilgang til miljøinformasjon, som er innlemmet i EØS-avtalen (se Eggen s. 222-225). For det annet gjelder det en konvensjon fremforhandlet i FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE) og vedtatt 25. juni 1998 (Århuskonvensjonen). Denne konvensjonen skal sikre tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker om miljø. Norge har undertegnet konvensjonen men foreløpig ikke ratifisert den. Konvensjonen er ikke trådt i kraft.

### 5.10.3 Møteoffentligheten

Møteoffentligheten innebærer etter kommisjonens forslag en rett for den enkelte «til at følge Forhandlingene i Retsmøder og folkevalgte Organer». Med *rettsmøter* forstår kommisjonen de møtene som en domstol holder til forhandling mellom parter eller for å avhøre parter, vitner eller sakkyndige eller foreta granskning, eller som i lov er særskilt betegnet som rettsmøter. Denne definisjonen svarer til domstoloven § 122. Med *folkevalgte organer* mener kommisjonen organer som er direkte folkevalgt, for eksempel dagens kommunestyrer og fylkesting. Som eksempler på organer som er indirekte folkevalgt og som derfor faller utenfor, nevner kommisjonen faste utvalg og komiteer etter kommuneloven § 10.

Departementet er ikke kjent med at det foreligger noen internasjonale forpliktelser som gir allmennheten rett til å følge forhandlingene i *folkevalgte organer*.

Når det gjelder prinsippet om åpne *rettsmøter*, er dette knesatt i EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1. Bestemmelsene har i hovedsak samme innhold og gir som hovedregel enhver rett til offentlig rettergang («public hearing») både i straffesaker og mange typer sivile saker.

#### 5.10.4 Unntak fra hovedregelen om dokument- og møteoffentlighet

Begrensninger i prinsippene om dokument- og møteoffentlighet må etter kommisjonens forslag til femte ledd annet punktum tilfredsstillende fire kumulative vilkår. Unntaket må følge av «Lov», unntakene må være «klarlig definerte», det må foreligge «særlig tungtveiende Hensyn» for å gjøre unntak, og disse hensynene må gjøre unntaket «nødvendigt».

Med uttrykket «Lov» siktes det til formell lov eller hjemmel i formell lov. Sett i sammenheng med vilkåret om «klarlig definerte Grændser» fører dette ifølge kommisjonen til at begrensninger fastsatt ved forskrift, bare vil være gyldige når det går klart frem av forskriftshjemmelen hvilke detaljer som kan avklares nærmere i forskriften. Vilket svarer bestemmelsen i annet ledd annet punktum om at rettslig ansvar må være «klart foreskrevet» i lov, se utredningen s. 249 første spalte og kap. 5.6.5 ovenfor.

Det er også understreket at kravet om «særlig tungtveiende Hensyn» er et strengt krav, som ytterligere skjerpes ved det fjerde vilkåret om at unntaket må være «nødvendigt» (se utredningen s. 249).

#### 5.10.5 Behovet for lovendringer

Det er i kommisjonens utredning ikke gjort konkret rede for hvilke endringer i lovgivningen om offentlighet (bl.a. offentlighetsloven, domstolloven og kommuneloven) som er nødvendige for å bringe regelverket på området i samsvar med forslaget. Kommisjonen antar imidlertid at unntaksadgangen med forslaget vil bli noe snevrere enn hva tilfellet er i dag, og at det ikke minst vil bli nødvendig å arbeide med sikte på en mer presis utforming av flere av unntakene (se utredningen s. 249).

Når det gjelder opplysninger om personlige forhold, antar kommisjonen at unntaksadgangen vil være mer omfattende etter offentlighetsloven enn etter domstolloven. Fra utredningen s. 249 første spalte siteres:

«Som hovedregel vil det ikke være grunnlag for å lukke rettsmøter ved opplesning av f.eks. rettspsykiatriske rapporter eller ved gjennomgang av tiltaltes tidligere domfellelser. Opplysninger av tilsvarende art vil derimot som hovedregel kunne unntas etter offentlighetsloven.»

Kommisjonen legger videre til grunn at bestemmelsen vil få konsekvenser for adgangen til å pålegge forvaltningsansatte taushetsplikt. Det vil etter kommisjonens oppfatning gi dårlig sammenheng i regelverket om taushetsplikt kan pålegges uavhengig av grunnlovsbestemmelsen. Om grunnlovsforslaget vedtas, bør det etter kommisjonens oppfatning fastsettes ved lov at taushetsplikt ikke kan pålegges i strid med femte ledd annet punktum (se utredningen s. 249 annen spalte).

I kap. 7.13.3 nedenfor gir departementet en noe mer utførlig drøftelse av hvilke lovendringer som kan være aktuelle om femte ledd i kommisjonens forslag vedtas.

### 5.11 Merknader til sjette ledd

---

Sjette ledd i kommisjonens forslag uttrykker det såkalte infrastrukturkravet, som pålegger staten å legge til rette kanaler og institusjoner for en «åben og oplyst offentlig Samtale». Sjette ledd innebærer at staten ikke bare er forpliktet til å avstå fra inngrep i borgernes ytringsfrihet, men at den også må medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet.

Staten vil etter forslaget ha et ansvar for å sørge for at systemet av kanaler ut til offentligheten (forlag, medier osv.) er strukturert slik at flest mulig kan komme til orde om offentlige spørsmål. På denne måten vil kritikk og mangfold kunne sikres. Bestemmelsen innebærer også et supplement til informasjonsplikten etter femte ledd. Kommisjonen uttaler at for å bidra til kvalitet og mangfold i den offentlige debatt, vil staten i mange sammenhenger måtte drive aktiv informasjonsvirksomhet både om egen og privates virksomhet, se nærmere utredningen s. 250 første spalte.

Man kan neppe utlede av bestemmelsen et krav for den enkelte om å bli hørt, ved at de får tilgang til etablerte kanaler ut til offentligheten, jf. utredningen s. 96 annen spalte. Sjette ledd legger med andre ord plikter på det offentlige, uten nødvendigvis å gi en tilsvarende rett til den enkelte. Det har heller ikke vært meningen at plikten til å sikre borgernes faktiske ytringsmuligheter, skal være en rent juridisk plikt. Kommisjonen uttaler følgende om dette i utredningen s. 249-50:

«Begrepene *krav* og *plikt* kan i denne sammenhengen ikke forstås som rent juridiske begrep. Det er mer snakk om demokratiske og politiske forpliktelser, og uten en utdypende lovgivning som konkretiserer statens forpliktelser vil 6. ledd bare unntaksvis kunne brukes som en selvstendig hjemmel for et krav om faktisk ytringsfrihet. Formuleringen har i så måte paralleller til Grl. § 110, 1. ledd, §110 a og § 110 c, 1. ledd».

Sjette ledd er altså først og fremst en politisk programerklæring.

Kommisjonen legger til grunn at for å oppfylle sitt ansvar etter sjette ledd, vil staten i første rekke være henvist til positive virkemidler. Også negative virkemidler kan imidlertid tenkes, for eksempel eierbegrensningsregler. Kommisjonen peker på (utredningen s. 64) at det har foregått en konsentrasjon i eierskap av medier som har vært «relativt stor og økende». Problemstillingen har vært utredet av et offentlig utvalg, jf. NOU 1995: 3 Mangfold i media. Som ledd i oppfølgingen av utvalgets innstilling er det nå vedtatt en eierskapstilsynslov for å hindre for sterk eierkonsentrasjon (lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting). Loven har til formål å fremme ytringsfrihet, reell ytringsmulighet og et allsidig medietilbud, jf. formålsbestemmelsen i loven § 1. Eierskapstilsynet kan gripe inn overfor erverv av mediebedrifter hvis slike erverv fører til at erververen alene eller i samarbeid med andre får en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt, regionalt eller lokalt. I tillegg må denne betydelige eierposisjonen stride mot formålet i § 1.

For en nærmere redegjørelse for sjette ledd vises det til kommisjonens utredning s. 249-50.

## 6 Konsekvenser for eksisterende lovgivning

### 6.1 Innledning

---

Kommisjonen antar at grunnlovsforslaget vil tilsi at det foretas en rekke lovendringer for å sikre at lovverket er samsvar med Grunnloven. Justisdepartementet har nedenfor valgt ut noen eksempler som kan illustrere den konkrete grensedragningen med særlig fokus på annet og tredje ledd i forslaget, eller som det kan knytte seg prinsipiell interesse til. For en mer utførlig redegjørelse vises det til utredningen kap. 6, se også kap. 10.4.2.

Lovendringsbehovet som etter kommisjonens oppfatning følger av fjerde og femte ledd i forslaget, er det gjort rede for i stortingsmeldingen kap. 5.9.7 til 5.9.9 (fjerde ledd) og kap. 7.13.3, jf. 5.10.5 (femte ledd).

### 6.2 Betydningen av kommisjonens tolking av grunnlovsforslaget

---

Flere av reglene i grunnlovsforslaget er såpass skjønnsmessige at de kan gi rom for flere tolkinger. Dette gjelder særlig avveiningsnormen i forslagets annet ledd første punktum. På en rekke andre punkter gir kommisjonen dessuten anvisning på en innskrenkende tolking av ordlyden i grunnlovsforslaget. Stortinget har mulighet til å foreta de nærmere avgrensningene i forbindelse med en eventuell vedtakelse av bestemmelsen og kan legge til grunn en annen tolking enn Ytringsfrihetskommisjonen. Det er rimelig å anta at forarbeidsuttalelsene fra Stortinget (stortingskomiteen) som grunnlovgiver vil være en viktig tolkingfaktor for domstolene.

Ved uttrykkelig å forbeholde seg større handlefrihet som lovgiver enn det kommisjonen har lagt opp til, kan det være mulig å opprettholde flere av de lovbestemmelsene som er foreslått opphevet eller endret i utredningen, iallfall så langt tolkingen av grunnlovsforslaget er konsekvent i forhold til de ulike lovene og er rimelig utførlig begrunnet i forarbeidene. Det vil også være mulig å legge til grunn en strengere tolking enn kommisjonen og dermed legge et sterkere bånd på lovgivningen enn det som er lagt til grunn i utredningen.

### 6.3 Bestemmelser om statens indre og ytre sikkerhet

---

Kommisjonen mener at staten må vise stor toleranse for revolusjonære grupper, separatister og kritikere av samfunnssystemet, så lenge grupperingene er i dialog med makten, se utredningen s. 143-44. For å kunne gjøre inngrep i deres ytringsfrihet er det ikke nok at grupperingen har til formål å forstyrre samfunnsordenen med ulovlige midler. Grupperingen må ha tatt skritt for å realisere sine formål ved ulovligheter. Dette synspunktet får betydning i forhold til flere lovbestemmelser i straffeloven kap. 8 og 9.

Straffeloven inneholder flere bestemmelser som retter seg mot kvalifiserte former for løgnaktige eller hånende uttalelser mot offentlige myndigheter eller mot ærekrenkelser av autoritetspersoner. Kommisjonen mener at

flere av disse bestemmelsene bør fjernes eller endres. Noen eksempler vil bli nevnt nedenfor.

Straffeloven § 95 første ledd, som setter *straff for forhånelse av en fremmed stats flagg*, er etter kommisjonens oppfatning uforenlig med grunnlovsforslaget (se utredningen s. 146 første spalte). Begrunnelsen for bestemmelsen er primært å hindre provokasjoner som kan true den internasjonale freden. Kommisjonen antar at begrensninger i ytringsfriheten kan være en større trussel mot freden, og at oppheving av straffebudet er nødvendig bl.a. av hensyn til demonstrasjonsfriheten. Hensynet til den internasjonale freden kan heller ikke gi grunnlag for å opprettholde særreglene om ærekrenkelser mot fremmede staters overhoder eller sendebud i straffeloven § 96, jf. § 102, i sin nåværende form (se utredningen s. 147-48).

Videre finner kommisjonen det tvilsomt om det i dagens samfunn er nødvendig å gi Kongen og medlemmene av kongefamilien et særskilt vern mot ærekrenkelser, jf. reglene om «majestetsfornærmelser» i straffeloven § 101 annet ledd og § 102.

Kommisjonen foreslår ingen konkrete endringer i den alminnelige bestemmelsen om oppfordring til straffbare handlinger, som er inntatt i straffeloven § 140. Kommisjonen mener likevel at man bør vurdere å endre bestemmelsen, se utredningen punkt 10.4.3 nr. 5, jf. s. 146 annen spalte. Et vilkår for straff etter bestemmelsen er at oppfordringen gjelder selve *iverksettelsen* av en straffbar handling, og den har vært brukt med forsiktighet. Det må med andre ord foreligge en umiddelbar sammenheng mellom ytringen og den straffbare handlingen. Bestemmelsen forbyr ikke mer generell propaganda for samfunnsomveltninger. Et forbud mot det siste ville etter kommisjonens oppfatning ikke være forenlig med grunnlovsforslaget. Her kan «ytring møtes med ytring».

Dessuten antar kommisjonen at *landssvikbestemmelsen* i straffeloven § 86 kan opprettholdes. Bestemmelsen tar sikte på krigssituasjoner og gjør ikke særlige innhugg i den alminnelige samfunnsdebatten. Kommisjonen synes å innta det samme standpunktet når det gjelder bestemmelsene om *spionasje* i § 90, jf. § 91, forutsatt at det tas hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten ved anvendelsen av reglene. Kommisjonen påpeker i den forbindelse at den såkalte «puslespilledoktrinen» kan være problematisk i forhold til informasjonsfriheten. Etter denne doktrinen kan straffbarhetsvilkåret om at opplysningene er hemmelige, være oppfylt dersom allment tilgjengelige opplysninger er satt sammen slik at de til sammen røper et hemmelig forhold.

#### **6.4 Ærekrenkelser og andre påstander**

---

Etter annet ledd tredje punktum kan den som er i aktsom god tro med hensyn til en påstandts sannhet, ikke stilles rettslig til ansvar på det grunnlag at det ikke er ført tilstrekkelig bevis for at påstanden er sann. Behovet for lovendringer som følger av denne delen av forslaget, er omtalt i kap 5.7.4 ovenfor.

Lovgiverens adgang til å oppstille rettslige sanksjoner for *sanne* påstander, er ikke regulert av annet ledd tredje punktum, men må vurderes ut fra avveiningsnormen i første punktum. Etter kommisjonens syn vil det bare under helt spesielle forhold være forenlig med forslaget å ilegge rettslig

ansvar i slike tilfeller. Den mener likevel at straffeloven § 249 nr. 2, som gir hjemmel for å reagere rettslig mot sanne ærekrenkelses bl.a. dersom beskyldningen er fremsatt uten noen aktverdig grunn eller har en utilbørlig form, kan opprettholdes når den tolkes i lys av grunnlovsforslaget (se utredningen s. 126 annen spalte).

Straffeloven § 390 c ble vedtatt i 1999 og vil bl.a. gjøre det straffbart å fotografere eller filme en mistenkt som er i politiets varetekt. Bestemmelsen er ikke trådt i kraft. Kommisjonen advarer mot å gjøre ytterligere inngrep i retten til å fremsette sanne ærekrenkelses gjennom regler om foto- og filmforbud, og anbefaler at straffeloven § 390 c oppheves (se utredningen s. 126-27). Etter kommisjonens oppfatning ligger det brutale i første rekke i at straffeforfølgning finner sted, og ikke i at pressen refererer dette. Et referatforbud kan krenke både pressens rett til å ytre seg og borgernes informasjonskrav, etter som det kan knytte seg allmenn interesse til hendelser i rettslivet. Departementet arbeider for tiden med et forslag til endring av denne bestemmelsen og viser til høringsbrev 14. desember 1999, der det er fremsatt ulike forslag til endringer.

Kommisjonen mener videre at norsk rett går lenger i retning av å kreve sannhetsbevis for vurderingspregede påstander, enn det som lar seg forsvare i forhold til avveiningsmarkørene demokrati og individets frie meningsdannelse. Etter kommisjonens oppfatning vil grunnlovsforslaget gjøre det nødvendig å trekke opp et skille mellom fakta og vurderinger som ikke fullt ut tilsvare skillet mellom beskyldninger og forhånelser i dagens injurierett. Forslaget må ifølge kommisjonen tolkes slik at det bare er faktiske påstander som kan kreves bevist. Vurderinger på grunnlag av korrekte fakta, kan vanskelig *bevises*. De bør derfor ikke kunne mortifiseres, og ingen bør kunne idømmes straff eller erstatningsansvar på det grunnlag at vurderingene er «usanne», se utredningen s. 192 annen spalte. Standpunktet er delvis basert på praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen.<sup>15)</sup>

Kommisjonen anbefaler primært at skillet nedfelles i injurielovgivningen ved lovendring. Den antar likevel at lovendring ikke er påkrevd. Injuriereglene kan i stedet samsvarstolkes med EMK, som er gjennomført i norsk rett på lovs nivå.

Når det gjelder oppreisning, foreslår kommisjonen at skyldkravet endres til grov uaktsomhet. Etter gjeldende rett er det tilstrekkelig at injurianten har utvist simpel uaktsomhet. Skyldkravet ved oppreisning berøres imidlertid verken av gjeldende § 100 i Grunnloven eller av forslaget til ny § 100.

## **6.5 Hatefulle ytringer**

---

Straffeloven § 135 a («rasismeparagrafen») setter straff for sterkt negative ytringer om enkeltpersoner eller grupper på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse eller homofile legning mv. Bestemmelsen er plassert i straffelovens kapittel om forbrytelser mot den offentlige orden og fred men skal ikke bare ivareta denne typen hensyn. Et

<sup>15)</sup> Se bl.a. EMD sak 23118/93 *Johnsen mot Norge*

sentralt siktemål med bestemmelsen er også å beskytte utsatte personer og grupper mot ærekrenkelser.

Kommisjonen peker på at hatefulle ytringer representerer et av de vanskeligste og mest kontroversielle områdene i debatten om ytringsfrihetens grenser, se utredningen s. 151 flg. For sin del legger den vekt på at friheten til å ytre seg i det offentlige rom kan føre til korrigerende og anstendigjøring av standpunkter gjennom samtale og kritikk. Det er først når holdningene er kommet til uttrykk, at de kan bekjempes med kritikk. Kommisjonen mener det ikke er tvilsomt at det i samfunn med stor ytringsfrihet har vært mindre diskriminering enn i lukkede samfunn.

I utredningen tas det likevel ikke for gitt at offentlige korrigeringer alltid fungerer i tråd med idealet, eller at straff alltid er nyttesløst. Kommisjonen antar at det kan være nyttig å ha en lovbestemmelse som i det minste kan brukes som en slags nødløsning. Dessuten er Norge folkerettslig forpliktet til å oppstille et visst vern mot rasediskriminerende ytringer, jf. FN-konvensjonen 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD).

Kommisjonen foreslår på denne bakgrunn ikke at straffeloven § 135 a oppheves, men anbefaler at den revideres. Kommisjonen er av den oppfatning at Norge ikke bør gå lenger i retning av å straffe diskriminerende ytringer enn det som er et allment godtatt internasjonalt minimum. Kommisjonene anbefaler dessuten endringer i oppregningen av forskjellige kjennetegn i § 135 a. Den mener at et alternativ er kun å holde seg til medfødte eller biologiske kjennetegn, og anbefaler at begrepet trosbekjennelse tas ut. Kommisjonen begrunner dette med at trosbekjennelse innebærer et element av valg, at begrepet er vanskelig å definere, men først og fremst fremhever kommisjonen at det må unngås at retten til fri og åpen religions- og kulturkritikk svekkes.

Videre mener kommisjonen at begrepet «ringeakt» er uheldig. Kommisjonen fremhever at det allmenne normative personbegrepet den har lagt til grunn, nettopp bygger på at en person er myndig og ansvarlig, slik at alle personer kan og bør kritiseres gjensidig og åpent, og at henvisningen til ringeakt i alle fall ikke må ses på som et krav om fravær av kritikk rettet mot personer.

Kongen i statsråd nedsatte 3. mars 2000 et lovutvalg som skal vurdere hvordan det rettslige vernet mot etnisk diskriminering kan styrkes. I mandatet heter det blant annet:

«Utvalget skal utrede hvordan lovbeskyttelsen mot etnisk diskriminering kan styrkes innenfor rammen av Grunnloven, samtidig som man tar hensyn til ytrings- og organisasjonsfriheten og til respekten for privatlivet.»

Utvalget skal etter planen legge frem sin utredning i 2001.

## 6.6 Blasfemiske ytringer

---

Straffeloven § 142 («blasfemiparagrafen») setter straff for den som krenker eller håner troslærdommer eller religiøse ytringer. Bestemmelsen rammer ikke saklig kritikk.

Kommisjonen påpeker at bestemmelsen opprinnelig bare omfattet statsreligionen. Ettersom religionen var et av fundamentene for staten, var det grunn-



leggende formålet å hindre angrep på statsautoritetene. Bestemmelsen ble senere utvidet til å gjelde alle religioner som er lovlige i Norge. Statsreligionen settes altså ikke lenger i en særstilling. Dessuten er myndighetenes autoritet etter kommisjonens oppfatning ikke lenger knyttet til statsreligionen. Disse to poengene avspeiler ifølge kommisjonen en fundamental endring av synet på religionens rolle og funksjon. Angrep på det religiøse kan ikke lenger anses som et angrep på felles verdier som er nødvendige for samfunnsstrukturen, men mer som et angrep på enkeltindividers religiøse følelser og verdighet, se utredningen s. 134 første spalte.

Kommisjonen påpeker likevel at det fra visse hold har vært ytret ønske om en revitalisering av paragrafen, som har vært sovende siden 1930-tallet. Dette forklares bl.a. med utviklingen mot et mer multikulturelt samfunn, som fører til at det samfunnskonstituerende kollektivet kan føle seg truet. Elementer av det opprinnelige hensynet bak paragrafen er derfor aktualisert på nytt.

Kommisjonen fremhever at religionsfriheten i dagens norske samfunn er hardt tilkjempet gjennom politisk strid basert på høy grad av ytringsfrihet, der mange kan ha følt seg forulempet underveis i prosessen. Et flerkulturelt samfunn trenger ifølge kommisjonen en fri og åpen kultur- og religionskritikk for å fremme respekt og toleranse for annerledes tenkende og troende.

Ut fra ytringsfrihetens tre begrunnelser foreslår kommisjonen derfor at blasfemiparagrafen blir fjernet, se utredningen s. 135 annen spalte. Det enkelte menneskes religiøse følelser vil fortsatt nyte vern etter straffebestemmelsene om ærekrenkelser og oppfordring til iverksettelse av straffbare handlinger.

## 6.7 Vold og pornografi mv.

---

Straffeloven § 382 inneholder et forbud mot grove voldsskildringer i underholdningsøyemed som formidles ved bruk av levende bilder (film, video, fjernsyn og dataspill mv.). Etersom forbudet er begrenset til å gjelde vold i underholdningsøyemed, antar kommisjonen at regelen kan opprettholdes. Derimot foreslår Kommisjonen at *forhåndssensur* av voldsskildringer i film osv. bare skal være tillatt i forhold til mindreårige, se kap. 5.9.4 ovenfor.

Kommisjonen mener at de eksisterende forbudene mot pornografi er litt for omfattende. Etter kommisjonens oppfatning berører pornografien prosessen omkring individets frie meningsdannelse, og kommisjonen mener forbudet favner for vidt til at det kan begrunnes i en fare for skade på brukere og deltakere. Kommisjonen er prinsipielt skeptisk til at straff kan bidra til å sikre en akseptabel samfunnsmoral, og anfører at hensynet til å fremme likestilling og respekt, ikke gir tilstrekkelig grunnlag for et forbud. Likheter som ligger i lik rett til å ytre seg, er et grunnleggende prinsipp. Staten kan gjennom positive inngrep hjelpe frem yringer fra grupper som har vanskelig for å bli hørt, men kan ikke frata noen ytringsfriheten for å fremme andres yringer, se utredningen s. 157 flg.

Kommisjonen legger etter dette til grunn at grunnlovsbestemmelsen vil gjøre det nødvendig å foreta en viss liberalisering av lovgivningen om pornografi etter de linjer som skisseres i NOU 1997: 23 Seksuallovbrudd. Gjennom

behandlingen av Ot.prp. nr. 28 (1999-2000) har imidlertid Stortinget tatt avstand fra en slik liberalisering, jf. Innst. O. nr. 92 (1999-2000).

## 6.8 Opphavsrett

---

Kommisjonen anerkjenner opphavsretten som en legitim begrensning i ytringsfriheten. Men på samme måte som andre inngrep må opphavsretten ikke gå lenger i å innskrenke ytringsfriheten enn det som lar seg forsvare i forhold til ytringsfrihetens begrunnelser, og innskrenkningen må være forenlig med tredje ledd om frimodige ytringer. Kommisjonen uttaler at det på denne bakgrunn vil være uforenlig med forslaget å bruke opphavsretten som et redskap til å motvirke en informert offentlig debatt. Derimot vil opphavsretten stå sterkt hvis andres motiv for å angripe den, først og fremst er egen økonomisk vinning.

Kommisjonen antar at grunnlovsforslaget kan føre til en viss endring i rettstilstanden gjennom sin betydning som *talkingsfaktor* for regelverket på området, se utredningen s. 136 annen spalte. Hvilke konkrete regler det siktes til, er ikke presisert. Kommisjonen tar ikke til orde for lovendringer.

Departementet vil for sin del understreke at opphavsretten ikke gir rettighetshaveren noen enerett til ideene eller de faktiske opplysningene som ligger til grunn for eller er brukt i verket. Opphavsretten er altså ikke til hinder for at ideer eller fakta brukes i den videre samfunnsdebatten, eller for at andre lar seg inspirere av verket til å produsere noe på egen hånd. Derimot kreves det samtykke fra opphavsmannen for å fremstille eksemplarer av det verket opphavsmannen har skapt, eller for å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten. Opphavsretten vil derfor som hovedregel være til hinder for at andre sprer selve verket videre uten samtykke fra opphavsmannen.

## 6.9 Kommersielle ytringer og reklame

---

Kommisjonen legger til grunn at kommersielle ytringer - som enhver annen ytring - er omfattet av grunnlovsvernet etter forslaget, se utredningen kap. 6.3.4.2. Hvilke inngrep lovgiverne kan foreta i ytringsfriheten på dette området, beror derfor på i hvilken grad inngrepet forstyrrer prosessene som ytringsfriheten skal legge til rette for. Her må de enkelte typene kommersielle ytringer vurderes konkret. Kommisjonen uttaler likevel at kommersielle ytringer normalt ikke vil ha noe omfattende vern etter grunnlovsforslaget.

Kommisjonen legger til grunn at de informative sidene ved reklamen berører sannhetssøkingen og individets frie meningsdannelse, men at de rent manipulerende aspektene kan motvirke disse prosessene. Lovgiverne vil derfor ikke stå fritt til å forby alle typer produktreklame, men kan oppstille strenge restriksjoner og til dels forbud mot rent følelsesladet manipulasjon av det ubevisste, i den grad det anses som ønskelig. Kommisjonen antar at det heller ikke vil være i strid med ytringsfriheten å stenge de kommersielle ytringene ute fra de offentlige rom som ikke bør anses som en markeds plass.

Kommisjonen har ingen merknader til forbudene mot alkohol- og tobakksreklame i sin alminnelighet, så lenge det kan «påvises med tilstrekkelig sannsynlighet» at reklamen gir økt forbruk av alkohol og tobakk og dermed økte helseskader (se utredningen s. 156 første spalte).

Departementet bemerker at dagens forbud mot alkohol- og tobakksreklame ikke bygger på noen forutsetning om at det anses som *påvist* at slik reklame i sin alminnelighet øker forbruket og fører til helseskader. Det er heller ikke et vilkår at slike virkninger påvises i det enkelte tilfellet. Forbudene er generelle og bygger bl.a. på at fraværet av reklame påvirker folks holdninger til bruk av tobakk og alkohol. Når det gjelder forbudet mot alkoholreklame, kan det bl.a. vises til fremstillingen i Rt. 2000 s. 46. Ettersom kommisjonen ikke fremsetter forslag om at bestemmelsene endres, og heller ikke foreslår at man bør *vurdere* slike endringer, antar departementet at dagens regler og praktiseringen av disse kan opprettholdes hvis grunnlovsforslaget blir vedtatt.

Kommisjonen har heller ingen merknader til restriksjonene på adgangen til å reklamere for legemidler, som også er begrunnet i helsemessige forhold.

Derimot mener kommisjonen at man på bakgrunn av grunnlovsforslaget bør *vurdere* å revidere forbudsbestemmelsen mot kjønnsdiskriminerende reklame i markedsføringsloven § 1 annet ledd. Det vises til at demokratibegrunnelsen tilsier at man ikke kan forby meninger bare fordi flertallet misliker dem, eller fordi meningene motarbeider flertallets politiske målsetting om større likestilling.

Videre mener et klart flertall i kommisjonen at bestemmelsen i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd som oppstiller et forbud mot *politisk reklame* i kringkastingen, er uforenlig med grunnlovsforslaget, se utredningen kap. 6.2.4.4.2. Flertallet peker på at det dreier seg om «frimodige ytringer om statsstyrelsen». Det vil likevel være adgang til å gi nærmere regler om omfang og tidspunkt for formidlingen av den politiske reklamen. Mindretallet peker på at et forbud i et bestemt medium ikke vil ha karakter av et generelt forbud, men være en del av retten til å bestemme tid og sted for ytringen. Mindretallet fremhever videre at politisk reklame lett vil få et manipulerende preg, slik at ytringen knapt kan sies å være «frimodig».

Det særlige forbudet mot kringkastingsreklame rettet direkte mot barn (jf. kringkastingsloven § 3-1 annet ledd) bør etter kommisjonens oppfatning vurderes opp mot ytringsfrihetens begrunnelser i lys av relevant forskning om konsumorientering hos barn, se utredningen s. 156 annet spalte. Kommisjonen viser bl.a. til at reklame rettet mot barn gjennom andre medier, er tillatt.

### **6.10 Særlig om ansattes ytringsfrihet**

---

Kommisjonen legger til grunn at arbeidstakeres ytringsfrihet må underlegges begrensninger av hensyn til lojaliteten overfor arbeidsgiveren, se utredningen kap. 6.2.4.1. Dette gjelder både ansatte hos private og ansatte i det offentlige. Det kan riktignok knytte seg en særlig demokratisk interesse til saker som håndteres av offentlig ansatte. På den annen side tilsier idealet om et nøytralt embetsverk at ledende embetsmenn ikke offentlig gir til kjenne standpunkter på tvers av den politiske ledelsen.

Kommisjonen vil balansere de kryssende interessene på den måten at offentlig ansatte som en nødløsning kan gå ut med opplysninger om klart klanderverdige forhold hos arbeidsgiver («whistle blowing»). Her må lojalitetsplikten vike. Dessuten bør det ikke være adgang til å pålegge taushetsplikt for opplysninger som er omfattet av bestemmelsen om informasjonskrav i femte

ledd (prinsippet om dokument- og møteoffentlighet). Kommisjonen foreslår en lovregulering av disse to typetilfellene.

For så vidt gjelder rettstilstanden i dag, kan det nevnes at taushetsplikten etter forvaltningsloven ikke gjelder hvis opplysningene er allment tilgjengelige f.eks. gjennom forvaltningens saksdokumenter, se forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Spørsmålet om kommisjonens forslag vil føre til økt yringsfrihet på dette punktet, vil derfor først og fremst avhenge av i hvilken grad femte ledd utvider offentlighetsprinsippet i forhold til i dag. Det finnes ingen særskilt lovregulering av såkalt «whistle blowing».

## 7 Alternative utkast til ny Grunnlov § 100

### 7.1 Generelt om alternativene

---

#### 7.1.1 Innledning

Nedenfor presenterer Justisdepartementet alternative utkast til ny Grunnlov § 100 med en kort redegjørelse for det rettslige innholdet i de ulike utkastene. Det tas ikke standpunkt til hvilket alternativ som bør velges. Formålet er kun å tilrettelegge for Stortingets behandling av spørsmålet om endring av grunnlovsbestemmelsen. Ved å fremsette flere forslag til endring av Grunnloven § 100 kan Stortinget sikre seg større handlefrihet i forbindelse med et eventuelt grunnlovsvedtak i neste stortingsperiode.

Et viktig siktemål har vært å utforme alternativer som til sammen kan dekke flest mulig av de løsningene som kan være aktuelle. Noen utkast innebærer mindre justeringer av det rettslige innholdet i Ytringskommisjonens forslag, mens andre utkast vil føre til mer vidtgående forskjeller. Det gis også en presentasjon av alternativer som ikke tar sikte på å endre realiteten i kommisjonens forslag. Målsettingen har her vært å forkorte eller klargjøre bestemmelsen gjennom omstruktureringer og omskriving.

Justisdepartementet har samtidig forsøkt å unngå å legge frem for mange utkast.<sup>16)</sup>

Dette har gjort det nødvendig å foreta en rekke valg av både innholdsmessig og teknisk karakter ved utformingen av utkastene. På grunn av den knappe tiden som har stått til rådighet, har det dessuten vært nødvendig å foreta prioriteringer når det gjelder hvilke rettslige problemstillinger som tas opp til drøftelse i tilknytning til de ulike utkastene.

Hensynet bak Grunnloven § 112, som regulerer fremgangsmåten ved grunnlovsendringer, er blant annet å legge til rette for at grunnlovsforslag kan bli gjenstand for debatt i forkant av et stortingsvalg. Dette formålet gjør det ikke påkrevd å fastlegge tolkingen i detalj allerede ved fremsettelsen av grunnlovsforslaget. Debatten kan dreie seg om både hvorvidt et grunnlovsforslag bør vedtas eller ikke, og om hvilket rettslig innhold som bør tilordnes ordlyden ved behandlingen av grunnlovsforslaget. Rettslig sett er det ingen ting i veien for at redegjørelsen for forslagene gjøres meget kort, eller at forslagsstilleren peker på at en bestemt språklig utforming kan gi mulighet for flere ulike løsninger, uten at det samtidig tas stilling til hvilken forståelse som skal legges til grunn. Det er altså ikke nødvendig å utforme en ny ordlyd for hvert enkelt tolkingsalternativ, forutsatt at ordlyden er såpass skjønnsmessig at den kan dekke de aktuelle tolkingene. Stortinget har mulighet til å foreta de nærmere avgrensningene i forbindelse med en eventuell vedtakelse av bestemmelsen.

<sup>16)</sup> Det er ikke uvanlig at det legges frem mange alternative grunnlovsforslag. Eksempelvis ble det fremsatt ialt 128 utkast til en grunnlovsbestemmelse om menneskerettigheter, som ble vedtatt som ny Grunnlov § 110 c i 1994, se vedlegg 8 til NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter.

Dette gjelder i forhold til både Ytringsfrihetskommisjonens forslag til grunnlovstekst og de alternative utkastene, se også kap. 6.2 ovenfor.

De alternative utkastene er oppstilt ledd for ledd både i selve meldingsteksten og i vedlegget til meldingen. For hvert ledd utgjør Ytringsfrihetskommisjonens forslag alternativ 1.

### **7.1.2 Nærmere om alternativene**

De alternative utkastene tar utgangspunkt i måten kommisjonens forslag er utformet på. Det er lagt frem særlig mange alternative utkast til annet og tredje ledd i forslaget. Dette skyldes både at reglene i disse leddene kan karakteriseres som hovedbestemmelsene i forslaget, og at problemstillingene som er omfattet av denne delen av forslaget, teknisk og innholdsmessig kan reguleres på en rekke forskjellige måter.

For så vidt gjelder selve den språklige utformingen, har kommisjonen lagt vekt på å videreføre en del formuleringer og tekniske løsninger fra den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100. Dette var i tråd med retningslinjen i mandatet om å utforme forslaget med utgangspunkt i norsk grunnlovstradisjon, men har ført til at en del innholdsmessige poenger ikke går klart frem av teksten i grunnlovsforslaget.

Noen av alternativene tar sikte på å presisere kommisjonens forslag. Blant annet går det frem av kommisjonens utredning at bestemmelsene i tredje ledd (frimodige ytringer av allmenn interesse) og fjerde ledd (forhåndskontroll) ikke gir et så absolutt vern mot inngrep som ordlyden kan tyde på, se kap. 5.8.3 og 5.9.5 ovenfor. Enkelte alternative utkast inneholder derfor en avveiningsnorm som gir anvisning på at bestemmelsene tillater at det gjøres visse unntak fra vernet.

At teksten i grunnlovsforslaget gir inntrykk av at vernet er mer omfattende og absolutt enn det som er tilsiktet, er kanskje ikke noen avgjørende innvending. Flere sentrale bestemmelser i dagens Grunnlov har en nokså bastant utforming. Det finnes flere eksempler på at domstolene likevel har innfortolket begrensninger i grunnlovsvernet. Både Grunnloven § 97, som oppstiller et forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft, og Grunnloven § 105, som gir rett til erstatning ved ekspropriasjon, har blitt tolket slik at de åpner for visse inngrep utenfor kjerneområdet for bestemmelsene. Til en viss grad åpner de med andre ord for en interesseavveining, selv om dette ikke går frem av ordlyden. Det samme gjelder for øvrig dagens bestemmelse om frimodige ytringer i Grunnloven § 100 tredje punktum. Utformingen har følgelig ikke hindret domstolene i å komme frem til nyanserte tolkinger. En kort og fyndig formulering kan i større grad føre til at bestemmelsen får en verdi utover den rent rettslige, nemlig som symboler for samfunnsinteressene de skal ivareta, og som en påminnelse om betydningen av å respektere interessene ved utformingen av lovgivning eller ved andre typer myndighetsutøvelse.

På den annen side kan utformingen gi folk flest urealistiske forventninger med hensyn til hvilket vern som følger av Grunnloven. Det kan ta lang tid før de grunnleggende retningslinjene for tolkingen av de enkelte bestemmelsene er blitt trukket opp gjennom avgjørelser fra Høyesterett. Både Grunnloven §§ 97 og 100 og 105 har stått uendret siden 1814, men en rekke grunnleggende avklaringer kom likevel først i de siste tiårene av 1900-tallet.

### 7.1.3 Grunnloven § 100 og EMK art. 10

Det er ikke fremsatt noe utkast som er identisk med bestemmelsen om ytringsfrihet i EMK art. 10. Justisdepartementet har funnet det vanskelig å finne en hensiktsmessig utforming av et slikt alternativ, ettersom bestemmelsen må leses i sammenheng med statenes plikter etter art. 1 og reglene om forenings- og forsamlingsfrihet i art. 11 samt det generelle diskrimineringsforbudet i art. 14.

Om man tilsikter nøyaktig det samme vernet som etter menneskerettskonvensjonen ved å utforme grunnlovsbestemmelsen på samme måte som EMK, vil Menneskerettsdomstolen i prinsippet få det avgjørende ordet når det gjelder tolkingen av den norske Grunnloven § 100. Samtidig kan norske domstolars mulighet til å trekke opp retningslinjer for tolkingen begrenses. I en dom 23. juni 2000 uttaler Høyesterett i plenum at norske domstoler ikke har den samme oversikten som Menneskerettsdomstolen over lovgivningen, rettsoppfatningen og praksis i andre europeiske land, og at det må være Menneskerettsdomstolen som i første rekke har til oppgave å utvikle konvensjonen. Fra dommen siteres:

«Dersom norske domstoler skulle være like dynamiske i sin fortolking av EMK som EMD er, ville man kunne risikere at norske domstoler i enkelte tilfeller går lenger enn det som er nødvendig i forhold til EMK. Dette vil kunne legge et unødvendig bånd på norsk lovgivningsmyndighet. Av hensyn til den balanse mellom lovgivningsmyndighet og domsmyndighet som vår statsskikk bygger på, vil dette kunne være uheldig.

På denne bakgrunn mener jeg at norske domstoler i tilfeller hvor det er tvil om hvordan EMK skal forstås, ikke bør anlegge en for dynamisk tolking av konvensjonen. Som alminnelig regel kan norske domstoler ved tolkingen av EMK heller ikke bygge inn sikkerhetsmarginer mot at Norge dømmes for konvensjonsbrudd.»

At Grunnloven § 100 utformes på samme måte som bestemmelsene om ytringsfrihet i EMK, gir altså ingen garanti for at vernet blir det samme i praksis. Det er heller ikke *nødvendig* at Grunnloven gir det samme vern som EMK og annet folkerettslig regelverk på alle punkter. Menneskerettskonvensjonenes krav kan oppfylles gjennom faktiske tiltak eller lovgivningen. I Norge er EMK og SP gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30.

Hvis man på den annen side ønsker at Grunnloven i større eller mindre grad skal være autonom i forhold til EMK art. 10, kan en identisk utforming være en ulempe og virke villedende.

## 7.2 Mulige alternativer til første ledd i kommisjonens forslag

---

Første ledd i kommisjonens forslag inneholder en prinsipperklæring om at «Ytringsfrihed bør finde Sted». Kommisjonens siktemål er å få frem det prinsipielle utgangspunktet innledningsvis i paragrafen, og å presisere og nansere dette i de etterfølgende leddene. Som nevnt i kap. 5.5.1 er det usikkert om, og eventuelt i hvilken grad, første ledd i forslaget har selvstendig rettslig betydning sammenholdt med resten av paragrafen.

Det fremsettes ingen utkast der første ledd er tatt ut, eller der prinsipperklæringen er plassert et annet sted i bestemmelsen.

Bortsett fra at kommisjonens forslag til Grunnloven § 100 første ledd bruker ordet «Ytringsfrihed», er formuleringen identisk med ordlyden i dagens § 100 første punktum. Forslaget viser derfor respekt for dagens grunnlov og tradisjonene den bygger på (se utredningen s. 240 annen spalte). Forslaget er også medienøytralt, til forskjell fra gjeldende bestemmelse. Dersom man ønsker en utforming som - særlig med henblikk på adgangen til forhåndskontroll - ikke er fullt medienøytral, kan det være behov for alternativer.

Det er ikke gitt at lesere som er ukjent med språkbruken i Grunnloven, vil oppfatte at ordet «bør» skal leses som «skal». Dessuten omfatter første ledd ikke bare ytringsfrihet i form av en rett til å ytre seg, men også bl.a. frihet til å motta informasjon. Dette er neppe den mest naturlige forståelsen av ordlyden isolert sett. Videre fremgår det ikke klart at § 100 gir den enkelte en individuell rett til å ytre seg.

Kommisjonen fremhever for sin del at formuleringen i utkastet får frem at ytringsfriheten ikke bare er begrunnet i individets frihet. Den har også en samfunnsmessig begrunnelse. Det kan dessuten hevdes at en endring av ordlyden fra «bør» til «skal» bør utstå til det eventuelt foretas en generell grunnlovsrevisjon.

Nedenfor er det tatt inn noen alternative utkast med utgangspunkt i synspunktene ovenfor. For alternativene 2 til 4 dreier det seg kun om tekniske justeringer. Om Stortinget som grunnlovgiver skulle ønske å holde f.eks. infrastrukturkrav eller demonstrasjonsfrihet utenfor bestemmelsens virkeområde, kan de nødvendige avgrensningene gjøres i forarbeidene. Alternativ 5 og 6 gir utforminger som ikke er helt medienøytrale.

### **7.3 Alternative utkast til ny Grunnlov § 100 første ledd**

---

#### **Alternativ 1:**

(Første ledd i Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag)

#### **Alternativ 2:**

Ytringsfrihed skal finde Sted.

#### **Alternativ 3:**

Enhver har Ret til Ytringsfrihed.

#### **Alternativ 4:**

Enhver har Ret til Ytrings- og Informationsfrihed.

#### **Alternativ 5:**

Trykkefrihed bør finde Sted.



**Alternativ 6:**

Trykkefrihed bør finde Sted, ligesom Frihed til mundtlig Ytring.

**7.4 Merknader til alternativene**

---

**7.4.1 Alternativ 2**

Den eneste forskjellen i forhold til kommisjonens forslag er at ordet «bør» er byttet ut med «skal». Det fremgår dermed klart at prinsippet om ytringsfrihet er en rettslig forpliktende norm. Derimot er ordet «skal» ikke brukt i andre grunnlovsbestemmelser. Formuleringen er derfor mindre lojal mot den tradisjonelle språkbruken i Grunnloven enn utkastet fra kommisjonen. Dessuten går det ikke klart frem at bestemmelsen gir det enkelte individ en juridisk rett, eller at ytringsfrihet også innebærer en rett til bl.a. å motta informasjon. Det siste kan eventuelt løses gjennom en enkel tilføyelse i tråd med alternativ 4.

**7.4.2 Alternativ 3**

Alternativet fokuserer på ytringsfriheten som en individuell rettighet. Det som kan tale for denne løsningen, er særlig pedagogiske hensyn samt forholdet til annet, tredje og femte ledd, som også er individorienterte. Det kan hevdes at løsningen i større grad enn kommisjonens forslag får frem sammenhengen mellom reglene i disse fire leddene. Dette kan gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig for folk flest. Dessuten blir innfallsvinkelen den samme som etter EMK og SP, se nedenfor.

På den annen side brytes båndene til formuleringen som er brukt i innledningen til den nåværende grunnlovsbestemmelsen. Formuleringen avspeiler heller ikke de samfunnsmessige begrunnelsene for ytringsfriheten. Det kan sies at dette alternativet setter fokus på virkemidlet (et individuelt krav på ytringsfrihet) snarere enn på hovedmålsettingen (den kollektive og samfunnsmessige gevinsten som følger av ytringsfrihet). Kommisjonens forslag kan i større grad dekke begge deler, men uten at noen av elementene fremgår uttrykkelig. Det er heller ikke slik at de øvrige delene av utkastet til kommisjonen gjennomgående er vinklet mot individet. Verken fjerde ledd om forhåndskontroll eller sjette ledd om infrastrukturkrav bruker en formulering som fokuserer på individet.

Utformingen av alternativ 3 tilsvarer EMK art. 10 og SP art. 19, som sier at «enhver har rett til ytringsfrihet» (hhv. «Everyone has the right to freedom of expression» og «Everyone shall have the right to freedom of expression»).

Likheten kan være en ulempe hvis Stortinget ønsker at Grunnloven skal være mer autonom, men første ledd inneholder bare utgangspunktet. De nærmere grensene for ytringsfriheten må trekkes på grunnlag av reglene i de etterfølgende leddene, som er utformet på en helt annen måte enn konvensjonsbestemmelsene.

**7.4.3 Alternativ 4**

Formuleringen tilsvarer alternativ 3, bortsett fra at begrepet informasjonsfrihet er føyd til avslutningsvis. Med «Informationsfrihed» siktes det i teksten både til frihet fra offentlig innblanding og til informasjonskrav (offentlighets-

prinsippet). Dette er en annen kategorisering enn den kommisjonen har brukt i utredningen, men dette skaper neppe problemer for forståelsen av selve grunnlovsteksten. Formuleringen avspeiler det reelle virkeområdet for bestemmelsen i større grad enn det forrige alternativet, men man fjerner seg ytterligere fra den nåværende utformingen av Grunnloven § 100.

#### 7.4.4 Alternativ 5

Dette alternativet svarer til gjeldende grunnlovsbestemmelse og er således ikke medianøytral. I tråd med den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100 første punktum oppstiller alternativet et forbud mot forhåndskontroll av trykte (mangfoldiggjorte) skrifter. Det vises i denne sammenheng til utredningen s. 246. Om dette alternativet velges, kan fjerde ledd i kommisjonens forslag sløyfes. Alternativet vil i så fall innebære at konsesjonssystemet for kringkasting kan opprettholdes i forhold til Grunnloven av andre grunner enn rent tekniske hensyn, f.eks. for å sikre en bestemt programprofil, se kap. 5.9.7 ovenfor. Bestemmelsen vil heller ikke være til hinder for et system med forhåndsgodkjennelse av demonstrasjoner.

#### 7.4.5 Alternativ 6

Også dette alternativet tar utgangspunkt i gjeldende grunnlovsbestemmelse men utvider forbudet mot forhåndskontroll til å omfatte muntlige ytringer. Den vil dekke både direkte tale, radiooverføringer og scenisk fremføring, men ikke overføring ved levende bilder. Fjerde ledd om forhåndskontroll i kommisjonens forslag blir overflødig om dette alternativet velges, se ellers merkna-dene til alternativ 5.

### 7.5 Mulige alternativer til annet og tredje ledd i kommisjonens forslag

---

#### 7.5.1 Uttrykkelig avgrensning mot inngrep på grunnlag av avtale

Annet ledd i kommisjonens forslag skal gi borgerne vern mot at det vedtas rettslig sanksjonerte lover som innskrenker ytringsfriheten. Bestemmelsen gir altså borgerne vern mot utøvelse av offentlig «høyhetsrett» og legger bånd på lovgiverne. Det er ikke meningen at den skal gi vern mot rettslige reaksjoner som er basert på privat autonomi, f.eks. en avtale om erstatning ved brudd på taushetsplikt, uavhengig av om reaksjonen er fastsatt av det offentlige eller av private, se nærmere kap. 5.6.2 ovenfor.

Ordlyden i forslagetets annet ledd kan derimot forstås slik at *enhver* rettslig sanksjonert begrensning i ytringsfriheten som er fastsatt av private såvel som det offentlige, må ha klar lovhjemmel og kunne forsvares ut fra begrunnelsene for ytringsfriheten.

Det kan reises spørsmål om bestemmelsen bør utformes mer presist på disse punktene.

En formulering som angir at annet ledd bare gjelder rettslig ansvar *som bygger på lov*, for eksempel gjennom formuleringen «Ingen kan holdes rettslig ansvarlig i medhold af Lov . . .», vil neppe være helt dekkende. Ved å bruke en slik formulering vil det riktignok gå frem at bestemmelsen ikke begrenser den alminnelige avtalefriheten. Derimot kan formuleringen isolert sett forstås slik

at staten står helt fritt til å oppstille ansvar på *annet* grunnlag enn lov. Dette er ikke i samsvar med kommisjonens forslag. Kommisjonen har også ment å grunnlovfeste det såkalte legalitetsprinsippet på ytringsfrihetens område, dvs. et krav om at inngrep som springer ut av statens overordnede stilling i forhold til borgerne, krever hjemmel i lov.

Å si at bestemmelsen gjelder inngrep fra det *offentlige*, for eksempel gjennom formuleringen «Ingen kan holdes retslig ansvarlig *af Statens Myndigheder* for at have . . .», vil heller ikke være helt presist. Formuleringen kan i større grad enn kommisjonens forslag få frem at bestemmelsen ikke omfatter inngåelse av avtaler mellom private, men kan oppfattes slik at det offentliges avtaler er omfattet, noe som ikke er meningen. Problemet skal ikke overdri- ves, og formuleringen er brukt i hovedalternativene 3, 6 og 11 til 14 til annet ledd.

En annen mulighet er å avgrense bestemmelsens virkeområde uttrykkelig mot inngrep som ikke innebærer utøvelse av offentlig «høyhetsrett», dvs. en uttrykkelig avgrensning mot inngrep på grunnlag av privat autonomi. Det bør i så fall fremgå at avgrensningen gjelder i forhold til både det materielle vilkåret (annet ledd første punktum) og det formelle vilkåret (annet ledd annet punktum). Hovedalternativene 2, 5, 7, 9, 10 og 15 bygger på denne løsningen.

### 7.5.2 Alternativer som lar annet ledd omfatte avtaler

I mandatet ble kommisjonen bedt om å vurdere grunnlovsvernet i forhold til både inngrep fra offentlige myndigheter og fra private. Kommisjonens forslag innebærer at ytringsfriheten ikke kan begrenses på grunnlag av privat autonomi så langt det dreier seg om frimodige ytringer om samfunnsspørsmål (tredje ledd i forslaget). Utover dette gjør grunnlovsforslaget ikke innhogg i avtalefriheten, verken i forholdet mellom det offentlige og borgerne eller mellom private.

Hvis det skulle være ønskelig å innføre et grunnlovsværn mot inngrep basert på privat autonomi i form av avtaler, utøving av eierrådighet osv. også for ytringer som ikke er av samfunnsmessig karakter, kan hovedalternativ 16 til annet ledd være aktuelt.

En slik utforming vil føre til at avtalebaserte inngrep er grunnlovstridige hvis de ikke kan forsvares ut fra en avveining mot ytringsfrihetens begrunnelser. I prinsippet vil borgerne og den statlige privatautonomien bli underlagt de samme skrankene som lovgiverne. I dag er det *begrensningene* i avtalefriheten som trenger rettslig forankring. I utgangspunktet er det altså avtalefrihet. Vedtekter om taushetsplikt i organisasjonslivet og i foreningsstatutter eller husordensregler om bruk av fjernsyn mv. er rettslig bindende så langt de ligger innenfor grenser som følger av lovfestede eller ulovfestede regler.

For at løsningen ikke skal føre til en vesentlig innkrenkning av avtalefriheten på ytringsfrihetens område, kan det gis retningslinjer i forarbeidene (komitéinnstillingen) om at avveiningen mot ytringsfrihetens begrunnelser skal være langt mildere for privatrettslige normer enn for lovgivningen.

En annen mulighet er å la annet ledd gjelde tilsvarende når *offentlige myndigheter* regulerer ytringsfriheten med direkte eller indirekte grunnlag i avtale, men ikke når reguleringene foretas av *private*. Konsekvensen vil bl.a.

være at en offentlig arbeidsgiver ikke får en like omfattende rett til å pålegge taushetsplikt med utgangspunkt i en arbeidsavtale som private arbeidsgivere.

Kommisjonen har for sin del ikke sett noen grunn til å trekke et prinsipielt skille mellom henholdsvis offentlig og privat ansatte. Kommisjonen uttaler at lojalitetshensyn knyttet til at man ikke skal røpe interne forhold som kan ha konkurransemessig betydning eller unødige skader bedriftens rykte, normalt vil gjøre seg gjeldende også for offentlig ansatte. I utredningen legges det likevel til grunn at særlige hensyn gjør seg gjeldende for ansatte i organer som utøver offentlig myndighet, se kap. 6.10 ovenfor.

Det er ikke tatt inn noe eget utkast i stortingsmeldingen som legger større begrensninger på det offentliges enn på privates avtalekompetanse på ytringsfrihetens område.

### 7.5.3 Alternativer til begrepet «rettslig ansvar»

Forslagets annet ledd er som utgangspunkt til hinder for noen blir ilagt «rettslig ansvar» for sin utøvelse av ytringsfriheten. Med rettslig ansvar siktes det til både strafferettslige og sivilrettslige reaksjoner. Kriteriet kan i prinsippet justeres i to retninger. Vernet kan begrenses til å gjelde strafferettslig ansvar, eller utvides til også å omfatte tilfeller der inngrepet ikke er rettslig sanksjonert eller retter seg mot andre enn den som ytrer seg.

#### 7.5.3.1 Alternativer som kun gir vern mot straff

Denne løsningen vil innebære en tilnærming til ordlyden i den gjeldende bestemmelsen i Grunnloven § 100 annet punktum, som gjelder *straff* for ytringer i trykt skrift. Om kommisjonens forslag justeres slik, vil Stortinget som lovgiver stå fritt til å ilegge erstatnings- eller oppreisningsansvar for ytringer, med de begrensninger som følger av tredje ledd om frimodige ytringer.

Derimot må *straffebestemmelser* bestå testen som annet ledd første punktum gir anvisning på. Dette betyr at det fortsatt vil være viktige forskjeller mellom utkastet og gjeldende Grunnlov. Som nevnt er det antatt at Grunnloven § 100 ikke legger bånd på lovgivernes adgang til å sette straff for ytringer, så lenge ytringene ikke er omfattet av bestemmelsens tredje punktum om frimodige ytringer, se nærmere kap. 4.1 ovenfor.

Hovedalternativene 4 og 8 til annet ledd første punktum er begrenset til å gjelde strafferettslig ansvar.

Hvis annet ledd annet punktum bare skal gjelde straff, oppstår spørsmålet om en tilsvarende justering skal foretas i tredje punktum, som gjelder rettslig ansvar for sannheten av påstander som er fremsatt i god tro, se kap. 7.5.6 nedenfor.

#### 7.5.3.2 Vern mot usanksjonerte forbud

Etter kommisjonens forslag gir annet ledd neppe vern mot helt usanksjonerte forbudsbestemmelser, eller lover som retter sanksjonen mot medhjelperne til dem som ytrer seg, se nærmere kap. 5.6.3 ovenfor.

Det har liten praktisk betydning at Grunnloven ikke gir vern mot rene symbolbestemmelser som kan overtres uten at noen ilegges reaksjoner av verken rettslig eller faktisk art. Derimot kan det ha betydning at § 100 ikke

hindrer at andre enn den som har ytret seg, trekkes til ansvar, f.eks. teleselskaper som teknisk viderefremidler visse typer ytringer.

Kommisjonen gir ingen uttrykkelig begrunnelse for hvorfor annet ledd ikke gir beskyttelse mot sanksjoner som retter seg mot andre enn den som ytrer seg. En mulig synsvinkel er at sanksjoner mot medhjelpere bare griper inn i ytringsmuligheten, og ikke i friheten til å ytre seg. Annet ledd gir ikke noe krav på å få praktisk tilgang til det offentlige rom. Denne problemstillingen er regulert av sjetten ledd om infrastrukturkrav. Det kan også være at kommisjonen har sett det som unaturlig at virksomheten til tekniske medhjelpere skal ha vern etter en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. En løsning basert på dette prinsippet kan i neste omgang lede til spørsmålet om medhjelpere i tillegg bør ha ansvar for ytringenes innhold: Med frihet følger ansvar.

Bestemmelsen kan imidlertid utformes slik at vernet retter seg mot - og må påberopes av - den som ytrer seg, selv om den rettslige reaksjonen retter seg mot medhjelpere.

Etter gjeldende rett er det noe uklart om Grunnloven gir vern mot rettslige hindringer som bare indirekte rammer den som ytrer seg, se utredningen s. 244 første spalte med videre henvisninger. I allfall de hovedalternativene til annet ledd som ikke uttrykkelig er begrenset til å gjelde rettslig sanksjonerte innskrenkninger (hovedalternativene 9 til 14 og 16), åpner i større eller mindre grad for en slik løsning. Om en slik tolkning av disse hovedalternativene ikke er ønskelig, kan de nødvendige avgrensninger gjøres i forarbeidene (komitéinnstillingen).

### 7.5.3.3 Vern mot å bli nektet goder

Ordlyden i annet ledd omhandler tilfellene der noen *holdes rettslig ansvarlig* for å ha meddelt eller mottatt ytringer. Som nevnt i kap. 5.6.3 er det noe usikkert om den som blir nektet et gode - f.eks. en offentligrettslig tillatelse - på grunn av sine ytringer, dermed er blitt holdt rettslig ansvarlig i bestemmelsens forstand. Det er også usikkert i hvilken grad rene handlinger som krever lovhjemmel - f.eks. telefonavlytting eller videoovervåking - regnes som rettslig ansvar.

Ordlyden i hovedalternativene 9 til 14 og 16 nedenfor kan i større eller mindre grad åpne for vern mot rene handlinger og nektelse av goder.

### 7.5.4 Alternativer til avveiningsnormen

Etter kommisjonens forslag skal hensynene bak inngrepet avveies mot hensynene bak ytringsfriheten, men det er bare begrunnelsene for ytringsfriheten som er nevnt i grunnlovteksten. Det kan reises spørsmål om det også bør tas inn et kriterium som indikerer at hensynene som inngrepet skal ivareta, må være av en viss tyngde for at innskrenkningen i ytringsfriheten skal være forsvarlig. Dette kan gjøres ved å ta inn uttrykket «tungtveiende Hensyn» i teksten og legge opp til at disse skal avveies mot ytringsfrihetens begrunnelser. Bestemmelsen vil i så fall oppstille to materielle vilkår som begge må være oppfylt for at inngrepet skal være forenlig med Grunnloven. Det må foreligge tungtveiende grunner, og inngrepet må ikke innebære en uforsvarlig forstyrrelse av prosessene som ligger til grunn for ytringsfriheten.

Tatt på ordet kan løsningen lede til at inngrep som ikke fører til noen særlig forstyrrelse av ytringsfriheten, og som har gode grunner for seg uten at disse kan regnes som tungtveiende, er forbudt etter Grunnloven. Løsningen kan kanskje først og fremst få betydning i forhold til bl.a. vold og pornografi og et stykke på vei også for reklame. Ytringsfriheten tillegges i så fall en egenverdi, løsrevet fra frihetens konkrete samfunnsmessige og individuelle betydning.

Det kan avgrenses mot en slik tolkning gjennom retningslinjer i forarbeidene. I praksis vil det dessuten være en viss sammenheng mellom de to skjønnsstemaene. Hvis forstyrrelsen av ytringsfriheten er marginal, vil det være naturlig å senke kravene til hva som skal regnes som tungtveiende grunner. Det er derfor ikke gitt at løsningen vil føre til et «unødvendig» sterkt vern om ytringsfriheten. Den primære funksjonen til kriteriet kan være å sikre en ytterligere bevisstgjøring omkring ytringsfrihetens fundamentale betydning og dermed motvirke at grunnlovsvernet svekkes gjennom en liberal praktisering av testen mot ytringsfrihetens begrunnelser.

En annen mulighet er å ta inn uttrykket «tungtveiende Hensyn» i stedet for angivelsen av ytringsfrihetens begrunnelser. Ordlyden i bestemmelsen vil dermed fokusere på det samfunnsmessige behovet for inngrep snarere enn skaden som inngrepet kan påføre prosessene omkring ytringsfriheten. Av grunner som er nevnt ovenfor, må det ved bruken av skjønnskriteriet likevel legges vekt på hvor stor skade eller forstyrrelse som vil oppstå i forhold til ytringsfrihetens begrunnelser. Men løsningen kan lede til at lovgiverne står noe friere enn etter kommisjonens forslag til å definere hvor stor vekt ytringsfriheten skal tillegges.

Departementet har ikke prioritert å utarbeide forslag som bygger på synspunktene nevnt her, men nøyer seg med å påpeke muligheten for løsninger i denne retning.

Derimot er avveiningskriteriet justert noe i hovedalternativene 10, 11, 14 og 15 til annet ledd. Meningen er at avveiningskriteriet i disse alternativene skal være mildere enn i kommisjonens forslag.

#### 7.5.5 Lovskravet i annet ledd annet punktum

Annet ledd annet punktum fastslår at den rettslige reaksjonen for overtredelse av en forbudsbestemmelse på ytringsfrihetens område må være klart foreskrevet i lov. Bestemmelsen vil innebære en grunnlovfesting av legalitetsprinsippet på ytringsfrihetens område, med et tillegg om at loven må være presis.

Om det anses som ønskelig å foreta en mer rendyrket kodifisering av det alminnelige legalitetsprinsippet, kan man sløyfe det uttalte vilkåret i utkastet annet ledd annet punktum om at lovhjemmelen må være *klar*. Denne løsningen vil ikke være til hinder for at det stilles strenge krav til lovhjemmelen, særlig ved mer omfattende inngrep. Det alminnelige legalitetsprinsippet blir tolket slik. Det samme gjelder Grunnloven § 96, som fastslår at straff bare kan idømmes på grunnlag av lov, uten å oppstille noe uttrykkelig krav om at loven må være presis. Sammenhengen med denne bestemmelsen kan tale for at ordet «klart» tas ut av utkastet.

Klarhetskravet vil neppe få særlige konsekvenser for selve reaksjonsreglene i den eksisterende lovgivningen, dvs. reglene om hvilke reaksjoner som

kan ilegges ved overtredelse av et forbud. Derimot finnes det en rekke lovbestemmelser som angir rekkevidden av forbudet nokså vagt. For eksempel inneholder bestemmelsene om ro og orden eller «rasismeparagrafen» i straffeloven § 135 a ingen helt presis angivelse av hvilke ytringer de rammer. Norge har lange tradisjoner på å utforme lovbestemmelser på denne måten. Dessuten finnes det regler som gir forvaltningen mulighet til å gi sanksjonerte pålegg etter fritt skjønn. Kommisjonen har ikke fremhevet dette som noe generelt problem, men peker på at enkelte bestemmelser særlig i straffeloven bør presiseres noe. Det er derfor ikke gitt at klarhetskravet vil få noen omfattende konsekvenser for den alminnelige lovgivningen.

Også lovskravet i EMK art. 10 er forstått slik at loven må være tilstrekkelig bestemt og tilgjengelig.<sup>17)</sup>

Det er likevel mulig at Ytringsfrihetskommisjonen har ment å oppstille et strengere presisjonskrav enn konvensjonen, se utredningens s. 243 første spalte, der det er uttalt at det er tale om «et strammere lovskrav enn etter EMK art. 10». I allfall følger det av utredningen at selve grunnvilkåret om formell lov hjemmel - i motsetning til etter EMK - i utgangspunktet skal være ufravikelig og dermed strengere enn etter konvensjonen.

Om det skulle være ønskelig å legge seg på nivå med EMK, kan dette presiseres i forarbeidene (komitéinnstillingen).

Det kan synes lite aktuelt å innskrenke selve rekkevidden av kravet om formell lov ved offentlige inngrep i ytringsfriheten, slik EMK åpner for. At EMK oppstiller få formelle krav, men i det vesentlige nøyer seg med innholdsmessige krav til rettsgrunnlaget, skyldes først og fremst hensynet til medlemsstater som baserer sin rettsorden på rettspraksis i langt større grad enn Norge har tradisjoner for ( *Common law*-statene).

De alternative utkastene kombinerer avveiningsnormen med et lovskrav som er utformet på flere forskjellige måter. Hvis det rettslige ansvaret begrenses til strafferettslig ansvar (jf. 7.5.3.1 ovenfor), følger det av sammenhengen med Grunnloven § 96 at en særskilt grunnlovfesting av lovskravet er unødvendig i § 100.

Tekstutkastene til lovskravet er tatt i vedlegget til stortingsmeldingen, men alternativene er ikke særskilt kommentert i meldingsteksten nedenfor.

### 7.5.6 Ansvar for en påstands sannhet

I annet ledd tredje punktum heter det at «Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at en Påstand er usand, naar den er fremsat i agtsom god Tro». Bestemmelsen utelukker ethvert rettslig ansvar som bygger på at det ikke er ført sannhetsbevis for en påstand, hvis ytreren trodde - og hadde rimelig grunn til å tro - at påstanden var sann.

Forslaget åpner for at det kan stilles strengere skyldkrav på lovs nivå, men ordlyden stenger for at det kan gjøres unntak fra kravet om uaktsomhet i forhold til sannheten. Hvis man for eksempel ønsker å opprettholde adgangen etter gjeldende rett til å mortifisere påstander som er fremsatt i aktsom god tro (dvs. mortifisering på tilnærmet objektivt grunnlag), og samtidig innføre et absolutt krav om uaktsomhet som vilkår for straffansvar, kan ordlyden endres

<sup>17)</sup> Se f.eks. EMD sak A/30 (1977) Sunday Times

slik at tredje punktum bare gjelder straff. Den praktiske betydningen av særbestemmelsen i tredje punktum vil i så fall bli mindre, fordi straff i liten utstrekning brukes i ærekrenkelsessaker. Hvilken frihet lovgiver har til å oppstille andre reaksjonsformer enn straff, vil bero på de alminnelige bestemmelsene i forslaget annet og tredje ledd.

En annen mulighet er å utelate annet ledd tredje punktum fra grunnlovsforslaget. Dette vil innebære at adgangen til å reagere rettslig mot ærekrenkelser og andre typer påstander, fullt ut blir regulert av de alminnelige reglene i annet og tredje ledd. Løsningen gir Stortinget som lovgiver og domstolene større spillerom til å avveie personvern mot ytringsfrihet enn den absolutte regelen om ansvarsfrihet i tredje punktum. Det kan bli større mulighet for å justere tolkingen på bakgrunn av samfunnsutviklingen og Menneskerettsdomstolens praksis. På den annen side kan grunnlovsvernet omkring ytringsfriheten på dette punktet bli svakere.

For spørsmålet om hvor stor forskjellen blir, kan det ha betydning hvilke signaler som gis i forarbeidene (komitéinnstillingen) til annet og tredje ledd.

Skillet mellom fakta og vurderinger i forhold til adgangen til å føre sannhetsbevis (se kap. 6.4 ovenfor) fremgår ikke uttrykkelig av ordlyden i grunnlovsforslaget. Fra et lovteknisk ståsted vil det ikke være mulig å uttrykke dette skillet i grunnlovsteksten på en hensiktsmessig måte. Det samme gjelder begrensningene i adgangen til å oppstille rettslig ansvar for *sanne* påstander, som kommisjonen utleder av forslaget annet ledd første punktum. Dersom man ikke ønsker å følge kommisjonen på disse punktene, kan de nødvendige presiseringer foretas i forarbeidene.

I vedlegget til stortingsmeldingen her er det tatt inn alternativer der annet ledd tredje punktum enten er utformet på en annen måte enn i kommisjonens forslag, eller er utelatt fra grunnlovsforslaget. Alternativene er ikke særskilt kommentert nedenfor.

### 7.5.7 Frimodige ytringer

Tredje ledd i grunnlovsforslaget gir et særskilt vern til frimodige ytringer om politiske spørsmål i vid forstand. For denne typen ytringer er vernet i utgangspunktet unntaksfritt. Som nevnt i kap. 5.8.3 ovenfor, må også vernet etter tredje ledd likevel til en viss grad avveies mot andre interesser. Dette fremgår ikke av ordlyden.

Tredje ledd gir heller ikke et presist uttrykk for hvilke typer ytringer som er omfattet av bestemmelsen. Etter ordlyden gjelder leddet frimodige ytringer om *ethvert* tema («om Statsstyrelsen og *hvilken som helst* anden Gjenstand»). Kommisjonens siktemål er derimot bare å gi ytringer av allmenn interesse et særskilt vern.

Tredje ledd er utformet på samme måte som nåværende Grunnlov § 100 tredje punktum. Denne bestemmelsen har - til tross for ordlyden - aldri vært forstått slik at den gir et absolutt vern til frimodige ytringer. Det kan også vises til at Grunnloven § 2 første ledd om religionsutøvelse, som ble vedtatt i 1964, tilsynelatende forbyr ethvert inngrep i den religiøse ytringsfriheten. Både i forarbeidene og i rettspraksis er det likevel lagt til grunn at religionsfriheten må underlegges visse begrensninger.



Rettslig sett er det derfor neppe *påkrevd* å justere ordlyden i forslaget for å sikre at domstolene tolker bestemmelsen med de begrensninger som er nevnt ovenfor. Det vil være tilstrekkelig om Stortinget som grunnlovgiver trekker opp noen retningslinjer i forbindelse med en eventuell vedtakelse.

Hvis det skulle være ønskelig, er det nokså enkelt å formulere bestemmelsen slik at den gir et mer dekkende uttrykk for det som er ment. Bestemmelsen kan i så fall bli lettere å forstå for folk flest.

I kap. 7.7.13 nedenfor gis det en presentasjon av flere alternative utkast til tredje ledd i Grunnloven § 100, samt et utkast der tredje ledd er slått sammen med annet ledd (hovedalternativ 16 til annet ledd, se kap. 7.7.11).

## **7.6 Alternative utkast til ny Grunnlov § 100 annet og tredje ledd**

---

Bare de ulike alternativene til hovedbestemmelsen i annet ledd første punktum i Kommisjonens forslag er tatt med i oppstillingen nedenfor. Når det gjelder alternativene til annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd, vises det til vedlegget. I hovedalternativ 2 er også alternativene til tredje ledd tatt med for oversiktens skyld.

### **Hovedalternativ 1:**

(Annet og tredje ledd i Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag)

### **Hovedalternativ 2:**

Ingen kan holdes retslig ansvarlig på andet grundlag end Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum:*

(Se vedlegg)

*Tredje ledd alternativ 1:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand ere Enhver tilladte.

*Tredje ledd alternativ 2:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 3:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden almen Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grænd-

ser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 4:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 5:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden almen Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 6:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 7:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden almen Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

**Hovedalternativ 3:**

Ingen kan holdes retslig ansvarlig af Statens Myndigheder for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

**Hovedalternativ 4:**

Ingen kan straffes for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

**Hovedalternativ 5:**

Retslig sanktionerede Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

***Hovedalternativ 6:***

Statens Myndigheter kunne ikke opstille retslig sanktionerede Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

***Hovedalternativ 7:***

Indskrænkninger i Ytringsfriheden der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, og der er belagte med retsligt Ansvar, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

***Hovedalternativ 8:***

Indskrænkninger i Ytringsfriheden der er belagte med Straf, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

***Hovedalternativ 9:***

Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

***Hovedalternativ 10:***

Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, kunne ikke opstilles, medmindre det er tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

***Hovedalternativ 11:***

Statens Myndigheter kunne ikke opstille Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det er tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

***Hovedalternativene 12, 13 og 14:***

(Se vedlegg)

**Hovedalternativ 15:**

Retslig sanktionerte Indskrænknings i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, kunne ikke opstilles, medmindre det er tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

**Hovedalternativ 16:**

Indskrænknings i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

**7.7 Merknader til alternativene**

---

**7.7.1 Hovedalternativ 2**

Alternativet får frem at bestemmelsen ikke er til hinder for at noen holdes rettslig ansvarlig på grunnlag av kontrakt eller annet rettslig grunnlag som springer ut av den private autonomien, f.eks. eierrådighet. Det er i tråd med hva kommisjonen har tilsiktet, se kap. 5.6.2 og 7.5.1 ovenfor. Dette hovedalternativet innebærer derfor bare en presisering av kommisjonens forslag til annet ledd første punktum.

Uttrykket «Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag» omfatter avtaler som direkte eller indirekte regulerer ytringsfriheten - herunder arbeidsavtaler som danner grunnlag for instruksjonsmyndighet - og pålegg i medhold av eierrådighet mv.

**7.7.2 Hovedalternativ 3**

Forskjellen sammenliknet med hovedalternativ 2, er av rent språklig art. Uttrykket «Statens Myndigheder» erstatter avgrensningen i hovedalternativ 2 mot ansvar som gjøres gjeldende på grunnlag av «Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag». Bestemmelsen får dermed en enklere utforming. Uttrykket «Statens Myndigheder» er også brukt i de alternative utkastene til bestemmelsen om forhåndssensur i fjerde ledd samt i enkelte alternativer til femte ledd.

Også hovedalternativ 3 får - i motsetning til kommisjonens forslag - uttrykkelig frem at annet ledd ikke er til hinder for at *private* oppstiller begrensninger i andres ytringsfrihet på grunnlag av sin private autonomi (f.eks. ved instruks fra arbeidsgiver eller en avtale om taushetsplikt). At heller ikke det *offentlige* er forhindret fra å gjøre inngrep i ytringsfriheten gjennom avtaler osv., fremgår derimot ikke like klart som etter hovedalternativ 2. Den språklige forenklingen går altså på bekostning av presisjonen.

**7.7.3 Hovedalternativ 4**

Etter dette alternativet vil bestemmelsen i annet ledd bare gi vern mot straffettslige reaksjoner. Utkastet ligger dermed nærmere den nåværende Grunnloven enn kommisjonens forslag, se kap. 4.1 og 7.5.3 ovenfor. Ettersom det føl-

ger uttrykkelig av Grunnloven § 96 at straff må ha grunnlag i lov, bør lovskravet i annet ledd annet punktum sløyfes i dette alternativet.

Inngrepsbestemmelser som beskytter det offentliges interesser, er som oftest straffesanksjonert. En justering av ordlyden slik at bestemmelsen bare gjelder straff, vil derfor først og fremst få betydning for lovgivning som primært tar sikte på å verne private, eller som regulerer forholdet mellom private. Ved brudd på denne typen bestemmelser er erstatningsansvar praktisk. Konsekvensen vil bl.a. bli at annet ledd ikke gir vern mot lover om økonomisk oppreisning eller om erstatningsansvar for ærekrenkelses (se nærmere om særbestemmelsen i tredje punktum om ærekrenkelses mv. i kap. 7.5.6 ovenfor).

#### 7.7.4 Hovedalternativ 5

Hovedformålet med dette alternativet er å presisere kommisjonens eget forslag på en del punkter. Justeringene er med andre ord først og fremst av teknisk og ikke innholdsmessig karakter.

Det alternative utkastet får frem - i tråd med hva kommisjonen har tilsiktet - at annet ledd ikke bare gir vern mot *håndhevingen* av rettslig sanksjonerte bestemmelser som begrenser ytringsfriheten. Forslaget begrenser også adgangen til å *vedta* slike regler. Teknisk sett er dette gjort ved å fokusere på vedtakelsen («kunne ikke oppstilles . . .») i stedet for håndhevingen. Hvis normen er vedtatt i strid med Grunnloven § 100, eller må tolkes innskrenkende på bakgrunn av denne bestemmelsen, vil adgangen til å håndheve normen bli underlagt tilsvarende begrensninger av domstolene. Det er derfor ikke nødvendig å si uttrykkelig at rettslig sanksjonerte innskrenkninger heller ikke kan *håndheves*.

I det alternative utkastet følger det direkte av ordlyden at både inngrepet og sanksjonen må følge av en presis lovbestemmelse, se alternativene til annet ledd annet punktum, inntatt i vedlegget.

Videre er det uttrykkelig presisert at bestemmelsen ikke omfatter rettslig sanksjonerte inngrep i ytringsfriheten som er basert på *privat autonomi*.

Ved å si at det som hovedregel ikke kan gjøres inngrep i «Friheten til at meddele eller modtage» ytringer, blir ordlyden lettere å forene med det faktum at annet ledd også skal gi den enkelte frihet til å avgjøre om han eller hun skal ytre seg. Bestemmelsen omfatter med andre ord *taushetsretten* i tillegg til ytrings- og informasjonsretten, se utredningen s. 240 annen spalte. Ordlyden i kommisjonens forslag omhandler derimot bare rettslige reaksjoner mot den som *har* meddelt eller mottatt ytringer.

At annet ledd retter seg mot «Indskrænknings», kan forstås slik at bestemmelsen gir vern mot forhåndssensur. Når bestemmelsen leses i sammenheng med fjerde ledd, går det likevel nokså klart frem at dette ikke er meningen. Det er derfor neppe særlig fare for at det skal oppstå misforståelser. En tilsvarende problemstilling oppstår for øvrig etter kommisjonens forslag, fordi ordlyden i tredje ledd i forslaget ikke avgrenser mot forhåndssensur.

### 7.7.5 Hovedalternativene 6 og 7

Også disse hovedalternativene innebærer først og fremst presiseringer og språklige justeringer av kommisjonens eget forslag.

### 7.7.6 Hovedalternativ 8

Innholdsmessig er hovedalternativ 8 identisk med hovedalternativ 7, bortsett fra at alternativet bare beskytter mot strafferettslige sanksjoner. Når det gjelder konsekvensene av at bestemmelsen begrenses til å gjelde straff, vises det til merknadene til hovedalternativ 4.

### 7.7.7 Hovedalternativ 9

I likhet med flere av alternativene ovenfor avgrenser dette utkastet uttrykkelig mot inngrep på grunnlag av privat autonomi. Forskjellen sammenliknet med kommisjonens forslag og hovedalternativ 7, er at utkastet også gir vern mot lover som det ikke knytter seg rettslige sanksjoner til. Bestemmelsen vil også omfatte myndighetsinngrep i form av rene handlinger, f.eks. telefonavlytting. Dessuten kan uttrykket «opstille Indskrænkinger i Friheden» tolkes slik at det omfatter nektelse av goder. Dette betyr at man kan få et grunnlovsmessig vern mot å bli nektet en offentligrettslig tillatelse på grunn av noe man har sagt. Videre kan alternativet forstås slik at det gir vern mot lover som retter sanksjonen mot andre enn den som ytrer seg, f.eks. lover som legger restriksjoner på distribusjonen av bestemte typer ytringer og setter straff for overtredelse. Denne typen tiltak kan ses på som indirekte innskrenkninger i ytringsfriheten (se kap. 7.5.3.2 og 7.5.3.3, jf. kap. 5.6.3). Vernet retter seg imidlertid mot den som blir hindret i å ytre seg, og ikke medhjelperen. Det er førstnevntes rett til å meddele eller motta opplysninger som er krenket.

At beskyttelsen omfatter nektelse av goder, kan kanskje fremgå klarere hvis man bruker formuleringen «kunne ikke indskrænke». I vedlegget er det tatt inn noen alternativer som bruker denne formuleringen (hovedalternativene 13 og 14).

### 7.7.8 Hovedalternativ 10

Alternativet tilsvarende hovedalternativ 9, bortsett fra at avveiningsnormen er justert ved at uttrykket «det er tilbørligt holdt op imod» erstatter formuleringen «det lader sig forsvare holdt op imod». Meningen er at forskjellen sammenliknet med kommisjonens forslag, ikke bare skal være av rent språklig art. Alternativet skal forstås slik at det gir *en mer omfattende inngrepsadgang* enn kommisjonen legger opp til.

Siktemålet er å legge til rette for at en del lover som kommisjonen foreslår opphevet eller endret på bakgrunn av grunnlovsforslaget, kan opprettholdes i sin nåværende form hvis Stortinget ønsker dette. Som eksempel kan nevnes forbudsbestemmelsene mot pornografi. Dessuten vil bestemmelsen i rimelig utstrekning gi grunnlag for å oppstille lovbestemte innholds krav om innholdet i fjernsynssendinger (jf. bl.a. Norges folkerettslige forpliktelser etter EØS-avtalens fjernsynsdirrektiver og redegjørelsen i kap. 5.9.7 ovenfor), selv om dagens situasjon med knapphet på frekvenser skulle opphøre.

Videre kan kommersielle ytringer stort sett falle utenfor vernet, sml. redegjørelsen for kommisjonens synspunkter i kap. 6.9 ovenfor. Forbudet mot

kjønnsdiskriminerende reklame i markedsføringsloven § 1 annet ledd vil derfor være forenlig med dette alternativet. Det samme gjelder forbudene mot tobakks-, alkohol- og legemiddelreklame (som heller ikke kommisjonen ser noe behov for å endre), og forbudet i kringkastingsloven § 3-1 annet ledd mot kringkastingsreklame som er direkte rettet mot barn.

#### **7.7.9 Hovedalternativ 11**

Alternativet bygger på hovedalternativ 10, men bruker uttrykket «Statens Myndigheter» i stedet for den uttrykkelige avgrensningen mot inngrep på grunnlag av kontrakt eller annet privat rettsgrunnlag, se merknadene til hovedalternativ 3 ovenfor.

I vedlegget er det tatt inn et ekstra alternativ som er identisk med hovedalternativ 11, bortset fra at «forsvarligt» er brukt i stedet for «tilbørligt» (hovedalternativ 12).

#### **7.7.10 Hovedalternativ 15**

Alternativet er utformet på samme måte som hovedalternativ 5, men avveiningsnormen er ikke ment å være like streng, se merknadene til hovedalternativ 10.

#### **7.7.11 Hovedalternativ 16**

Forskjellen i forhold til hovedalternativ 9 er at både avgrensningen mot inngrep basert på avtale eller annet privat rettsgrunnlag og tredje ledd om frimodige ytringer er tatt ut. Dette gjør bestemmelsen mindre omfangsrik.

Endringen fører til viktige realitetsendringer, ettersom *alle* typer ytringer får vern mot avtaler og andre typer private reguleringer, i tillegg til vernet mot inngrep gjennom lovgivningen. Alle avtaler (herunder instruksjoner på grunnlag av arbeidsforhold), vedtekter og statutter i idrettslag og foreninger osv. må derfor kunne forsvares ut fra en avveining mot ytringsfrihetens begrunnelser.

Bestemmelsen gjør dermed et større innhogg i den private autonomien og instrukskompetansen enn kommisjonens forslag. I denne sammenhengen kan utkastet gi et mer omfattende vern til ytringsfriheten enn kommisjonens forslag. Hvor stor forskjellen blir, avhenger av hvordan avveiningsnormen praktiseres, se kap. 7.5.2 ovenfor.

Alternativet kan dessuten tolkes slik at det gir vern både mot rene handlinger og nektelse av goder, se merknadene til hovedalternativ 9 ovenfor. Dette skyldes at det ikke er noe vilkår at overtredelse er belagt med rettslig ansvar, slik som etter kommisjonens forslag.

Hvis man tar ut tredje ledd, vil bestemmelsen på den annen side åpne for at også den politiske ytringsfriheten kan begrenses på grunnlag av den alminnelige avveiningsnormen i annet ledd. Løsningen kan derfor gjøre det mulig å beholde en noe større handlefrihet for Stortinget som lovgiver enn kommisjonen legger opp til, om dette skulle være ønskelig. Det er likevel ikke gitt at dette blir konsekvensen. Samfunnsmessige ytringer ligger i kjerneområdet for ytringsfriheten og er helt sentrale i forhold til begrunnelsene for denne. Forutsatt at avveiningsnormen brukes lojalt, vil inngrepsadgangen bli meget

snever også etter dette alternativet. Nærmere retningslinjer kan trekkes opp i forarbeidene.

Heller ikke tredje ledd i kommisjonens forslag oppstiller som nevnt noe unntaksfritt forbud mot innskrekninger i den politiske ytringsfriheten (se kap. 5.8.3 ovenfor). I motsetning til kommisjonens forslag får ordlyden i alternativ 16 frem dette poenget.

Signaleffekten som ligger i at Grunnloven fremhever de politiske ytringenes særstilling, er delvis i behold ved at formuleringen «Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand» er tatt inn. Ordet *Statsstyrelsen* sikter til kjernen i ytringsfriheten, nemlig de samfunnsmessige eller politiske ytringene. Jo nærmere denne kjernen man kommer, jo sterkere er vernet. I alternativ 16 må uttrykket *hvilken som helst anden Gjenstand* tas nær sagt på ordet, slik at formuleringen ikke vil virke villedende (jf. kap. 5.8.3 og 7.5.7 ovenfor): Annet ledd omfatter i prinsippet alle typer ytringer, men rekkevidden av vernet vil variere.

#### **7.7.12 Alternative utkast til annet ledd annet og tredje punktum**

For kommentarer til alternativene vises det til fremstillingen i kap. 7.5.5 og 7.5.6 ovenfor. (De alternative utkastene er bare tatt inn i vedlegget, og ikke i oppstillingen ovenfor.)

#### **7.7.13 Alternative utkast til tredje ledd**

##### *7.7.13.1 Presisering av kommisjonens forslag*

Det er tatt inn i alt sju alternativer til tredje ledd, se opplistingen under hovedalternativ 2 i kap. 7.6 ovenfor. Tredje ledd alternativ 1 er identisk med kommisjonens forslag og den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100 tredje punktum (bortsett fra at kommaene er fjernet etter råd fra professor Finn-Erik Vinje, se kap. 8 nedenfor). I alternativene 2 og 3 er det føyd til et nytt annet punktum i tredje ledd som får frem at vernet etter tredje ledd i kommisjonens forslag *ikke* er unntaksfritt, jf. kap. 5.8.3 og 7.5.7 ovenfor. Kriteriet «særlig tungtveiende Hensyn» er tatt inn i tillegg til en henvisning til avveiningsnormen i annet ledd. Ved at det oppstilles to materielle vilkår går det frem at adgangen til å innskrenke ytringsfriheten er snevrere for de frimodige ytringene enn etter den generelle bestemmelsen i annet ledd: Det må foreligge særlig tungtveiende hensyn som gjør inngrepet forsvarlig ut fra en avveining mot ytringsfrihetens begrunnelser.

Ordlyden i alternativene 2 og 3 er ikke er ikke ment å avspeile noen særlige innholdsmessige forskjeller i forhold til forslaget til kommisjonen. Formålet er å presisere kommisjonens forslag.

##### *7.7.13.2 En mildere avveiningsnorm*

Alternativene 4 - 7 til tredje ledd bruker kriteriet «tungtveiende Hensyn» i stedet for «særlig tungtveiende Hensyn». Kriteriet er altså mildere, slik at Stortinget som lovgiver får noe større handlefrihet i forhold til Grunnloven. Et siktemål er dessuten å gjøre det mulig å beholde flere av de lovbestemmelsene som kommisjonen foreslår opphevet. Blant bestemmelsene som skal kunne opprettholdes under dette alternativet, er forbudet mot politisk reklame i



kringkastingen samt «rasismeparagrafen» i straffeloven § 135 a. Alternativene 4 - 7 vil også kunne gi et visst spillerom for å skjerpe det rettslige vernet etter straffeloven § 135 a, hvis dette skulle bli aktuelt f.eks. som ledd i oppfølgingen av utredningen til lovutvalget mot etnisk diskriminering. (Utredningen skal etter planen legges frem i 2001.) Alternativene kan dessuten gi grunnlag for å beholde et vern mot blasfemi, hvis Stortinget legger føringer i denne retning ved vedtakelsen.

#### 7.7.13.3 Sammenhengen med andre deler av grunnlovsbestemmelsen

Ved vurderingen av om man skal velge et alternativ som bruker kriteriet «tungtveiende Hensyn» i stedet for «særligt tungtveiende Hensyn», bør det også legges vekt på hvilket kriterium som brukes i femte ledd om rett til informasjon. Etter gjeldende rett skal det mye mindre til for å nekte borgerne tilgang til offentlig informasjon enn for å begrense borgernes politiske ytringsfrihet. Informasjonskravet er altså klart mindre omfattende enn retten til å ytre seg. Om denne forskjellen skal opprettholdes, bør alternativene 4 - 7 («tungtveiende hensyn») ikke kombineres med femte ledd i kommisjonens forslag, som sier at det må foreligge «særligt tungtveiende Hensyn» for å oppstille unntak fra informasjonskravet. Hvis formuleringen av femte ledd mykes opp, kan derimot de nevnte alternativene brukes.

Det bør heller ikke velges en strengere ordlyd i tredje enn i fjerde ledd. I motsatt fall vil adgangen til forhåndskontroll kunne bli mer omfattende enn adgangen til å oppstille regler om etterfølgende ansvar. Dette er lite logisk, se utredningen s. 165-66.

Enkelte av alternativene til annet ledd fastsetter at innskrenkninger i ytringsfriheten må være *tilbørlige* holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelser, i stedet for å si at innskrenkningene må være *forsvarlige*, slik som i kommisjonens forslag. Om disse alternativene vedtas, bør en tilsvarende justering foretas i utkastene til tredje ledd hvis det tas inn et avveiningskriterium i denne bestemmelsen. Dette er gjort i utkastene som er tatt inn i vedlegget til stortingsmeldingen.

#### 7.7.13.4 «almen Gjenstand»

Forskjellen mellom alternativene 1, 2, 4 og 6 på den ene siden og 3, 5 og 7 på den andre siden er at de sistnevnte utkastene presiserer at tredje ledd bare gjelder ytringer om samfunnsmessige spørsmål, dvs. en hvilken som helst «almen» gjenstand. Denne ordlyden gir et klarere uttrykk for innholdet i grunnlovsvernet enn ordlyden i tredje ledd i kommisjonens forslag. Også her er det med andre ord bare tale om en presisering av forslaget til kommisjonen.

## 7.8 Mulige alternativer til fjerde ledd i kommisjonens forslag

---

### 7.8.1 Generelt

Ordlyden i fjerde ledd i kommisjonens forslag åpner bare for forhåndskontroll i den grad det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder, og for kontroll i form av brevsensur i anstalter etter tilatelse fra domstol. Utover dette indikerer ordlyden at forbudet er unntaksfritt. Som nevnt under kap. 5.9.5 ovenfor fremgår det imidlertid av kommisjonens

innstilling at forbudet mot forhåndskontroll ikke skal hindre forhåndskontroll som er påkrevd ut fra bl.a. tekniske og ordensmessige hensyn, hensynet til den alminnelige moral, til rikets sikkerhet eller hensynet til privatlivets fred.

I alternativene 2 til 5 nedenfor er det innarbeidet et avveiningskriterium. Dermed får man frem at bestemmelsen ikke forbyr enhver stansing av ytringer før de kommer frem til mottakeren. Dessuten blir det unødvendig å gjøre uttrykkelig unntak for forhåndskontroll som er nødvendig for å beskytte barn mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Det vil heller ikke være behov for fjerde ledd annet punktum om brevkontroll i anstalter, med mindre det er ønskelig å åpne for en videre adgang til brevkontroll i disse tilfellene enn avveiningsnormen i første punktum tillater, samtidig som det er ønskelig å gi en særskilt grunnlovfestet rett til domstolsprøvelse. I utkastene som er tatt inn i vedlegget, er det åpnet for flere ulike kombinasjoner.

Normen kan praktiseres i tråd med kommisjonens retningslinjer. I så fall vil løsningen ikke endre det rettslige innholdet i kommisjonens forslag. Ettersom kriteriet er skjønnsmessig, kan løsningen også gi grunnlag for å opprettholde en del kontrollordninger som kommisjonen foreslår opphevet, f.eks. filmsensur for voksne eller en konsesjonsordning for kringkastingsvirksomhet som ikke er begrunnet i knapphet på frekvenser. Dette vil bl.a. bero på hvilke retningslinjer som gis i forarbeidene.

Departementet vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet om hvor langt menneskerettskonvensjonene tillater forhåndskontroll i form av konsesjonsordninger og voksensensur osv.

Fjerde ledd kan sløyfes helt hvis Stortinget skulle ønske å videreføre dagens forbud mot forhåndskontroll som bare gjelder trykt skrift, evt. med en utvidelse til muntlige ytringer, jf. alternativene 4 og 5 til første ledd i grunnlovsforslaget (se kap. 7.3 og 7.4 ovenfor).

### **7.8.2 Særlig om brevsensur**

Departementet viser til at gjeldende rett etter Grunnloven § 100 i dag er at brevsensur i anstalter i utgangspunktet ikke krever beslutning fra domstoler (se kap. 5.9.8 ovenfor). Noen av alternativene nedenfor åpner for at gjeldende rettstilstand kan opprettholdes på dette punktet.

Som nevnt i kap. 5.9.2 ovenfor er kommisjonens forslag til begrensinger av adgangen til brevsensur særlig begrunnet i hensynet til beskyttelse av privatlivets fred, mens hensynet til ytringsfrihet kanskje ikke gjør seg gjeldende med så stor styrke som ved ytringer i det offentlige rom. Kommisjonen mener det bør innføres en bestemmelse til beskyttelse av privatlivets fred, og anfører i utredningen s. 88 første spalte at grunnlovsforslaget kunne fått en noe annen utforming hvis det fantes en egen bestemmelse om dette. Det nevnes særskilt at forslaget om begrensninger i adgangen til brevsensur da kunne vært sløyfet, og at fjerde ledd kunne være begrenset til å gjelde forhåndssensur ved offentliggjøring av ytringer.

Departementet bemerker at en mulighet kan være å utforme forslaget til § 100 ut fra den forutsetning at det senere innføres en egen grunnlovsbestemmelse til beskyttelse av privatlivets fred. Annet punktum i kommisjonens forslag til § 100 fjerde ledd bør da sløyfes samtidig som det presiseres at den alminnelige bestemmelsen om forhåndssensur i § 100 fjerde ledd bare gjelder

ytringer som skal offentliggjøres. Departementet antar at det siste kan gjøres uten at ordlyden i § 100 fjerde ledd første punktum endres, ved at det presiseres i forarbeidene at fjerde ledd kun gjelder for offentlige ytringer. Eventuelt kan en adgang til forhåndssensur av privatpost forankres i avveiningsnormen som ligger innebygd i kommisjonens forslag til fjerde ledd første punktum, se kap. 7.8.1 ovenfor.

Den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100 første punktum gjelder bare trykte (mangfoldiggjorte) skrifter, eller materiale som er utarbeidet med sikte på mangfoldiggjøring. Bestemmelsen gir ikke vern til privatlivets fred.

### **7.9 Alternative utkast til ny Grunnlov § 100 fjerde ledd første punktum**

---

Alternativene 3 og 5 er tatt inn i vedlegget til stortingsmeldingen, men ikke i oppstillingen nedenfor. Alternativene 8 og 9 er kommentert i kap. 7.19.

#### **Alternativ 1:**

(Fjerde ledd første punktum i Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag)

#### **Alternativ 2:**

Statens Myndigheder kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser. Forhaandscontrol af trykt Skrift bør ikke finde Sted.

#### **Alternativ 4:**

Statens Myndigheder kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre særlig tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser. Forhaandscontrol af trykt Skrift bør ikke finde Sted.

#### **Alternativ 6:**

Statens Myndigheder kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre det er nødvendigt for at beskytte imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder.

#### **Alternativ 7:**

Statens Myndigheder kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre det er nødvendigt for at beskytte imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder, eller det ikke forstyrrer Ytringsfrihedens Begrundelser.

#### **Alternativ 10:**

(Fjerde ledd første punktum utelates)

## 7.10 Merknader til alternativene

---

### 7.10.1 Alternativ 2

#### 7.10.1.1 Generelt

I alternativ 2 er det innarbeidet et avveiningskriterium. Dette gir et mer realistisk uttrykk for hva som ligger i kommisjonens forslag. Det rettslige resultatet kan derfor bli det samme som etter kommisjonens forslag. Hvis det på den annen side skulle være ønskelig med løsninger som ikke er helt på linje med hva kommisjonen har tilsiktet (se nedenfor), kan ordlyden i alternativ 2 gi rom for dette. Alternativet kan f.eks. åpne for å opprettholde politiloven § 11 i sin nåværende form, slik at det bl.a. kan nedlegges forbud mot demonstrasjoner med et lovstridig formål, eksempelvis demonstrasjoner som formidler budskap som er i strid med «rasismeparagrafen» i straffeloven § 135 a (if. kap. 5.9.9).

Alternativet bør neppe kombineres med en utforming av annet og tredje ledd som gir en videre adgang til forhåndssensur enn til å pålegge etterfølgende ansvar (se utredningen s. 165-66). Derimot kan det ikke være noe i veien for at normen er den samme som i tredje ledd om frimodige ytringer. De prinsipielle ulikhetene mellom forhåndskontroll og etterfølgende ansvar vil kunne avspeiles gjennom praktiseringen av normen.

I vedlegget er det i tillegg tatt inn et alternativ der uttrykket «særlig tungtveiende Hensyn» er byttet ut med ordene «tungtveiende Hensyn».

#### 7.10.1.2 Nærmere om avveiningskriteriet

Alternativet åpner for forhåndskontroll etter en interesseavveining. Det skal mye til for at forhåndskontroll kan aksepteres, jf. uttrykket «særlig tungtveiende Hensyn». Slike tungtveiende hensyn vil kunne være ordensmessige hensyn, hensynet til rikets sikkerhet, hensynet til privatlivets fred mv. (se redegjørelsen for Kommisjonens forslag i kap. 5.9.5 ovenfor). Dessuten må kontrollen være forsvarlig i forhold til ytringsfrihetens begrunnelser, sml. forslaget annet ledd. Ved å oppstille to vilkår i motsetning til det ene materielle vilkåret i annet ledd, signaliseres det at adgangen til forhåndskontroll er snevære enn adgangen til å ilegge etterfølgende ansvar. Dette er i tråd med kommisjonens opplegg.

I hvilken grad inngrep lar seg forsvare i det enkelte tilfellet, vil avhenge noe av inngrepets art, for eksempel om det er tale om et forbud eller bare en plikt til å forhåndsvarsle offentlig myndighet. Det kan også ha betydning om det er tale om et inngrep som foretas etter administrativ beslutning, eller om det må foreligge en domstolsavgjørelse.

Ettersom kriteriet er skjønnsmessig, kan løsningen gi grunnlag for å opprettholde en del kontrollordninger som kommisjonen foreslår opphevet, i den grad man ønsker dette ved behandlingen av grunnlovsforslaget. Som eksempler kan nevnes filmsensur for voksne eller en konsesjonsordning for kringkastingsvirksomhet som ikke er begrunnet i knapphet på frekvenser. Nærmere retningslinjer kan gis i forarbeidene.

I vedlegget er det i tillegg tatt inn et alternativ der uttrykket «særlig tungtveiende Hensyn» er byttet ut med ordene «tungtveiende Hensyn» (alternativ 3).

### 7.10.1.3 Ikke forhåndskontroll av trykt skrift

Ved at forhåndskontroll av trykt skrift er holdt uttrykkelig utenfor unntaket, unngår man å svekke vernet mot forhåndskontroll for dette mediet i forhold til gjeldende Grunnlov § 100. Kommisjonen advarer sterkt mot en oppmyking på dette området. Vernet må her være unntaksfritt (se utredningen s. 246 første spalte). Kommisjonen åpner likevel for at det på bestemte vilkår kan nedlegges midlertidig forføyning eller foretas beslag og inndragning av trykte ytringer, selv om denne typen inngrep - i motsetning til i dag - skal være omfattet av grunnlovsvernet mot forhåndskontroll. Denne tolkingen innebærer i praksis at grunnlovsforlaget ikke oppstiller et unntaksfritt forbud mot forhåndskontroll av trykt skrift.

Hvis alternativ 2 velges, bør begrepet forhåndskontroll defineres på en måte som gjør at de nevnte ordningene ikke er omfattet av fjerde ledd. Ellers bortfaller noe av poenget med den uttrykkelige presiseringen av at forhåndskontroll av trykt skrift er forbudt. Dette kan gjøres gjennom uttalelser i forarbeidene (komitéinnstillingen). Begrunnelsen kan bl.a. være at midlertidige forføyninger og beslag mv. som iverksettes før ytringene er fremsatt, må ses på som en foregripelse av et etterfølgende ansvar, eller som enkeltstående handlinger som griper inn i privatlivets fred eller andre private rettigheter snarere enn som en innskrenkning av ytringsfriheten. Tilsvarende synspunkter ligger til grunn for at denne typen tiltak ikke regnes som forhåndssensur etter den nåværende bestemmelsen i Grunnloven § 100 første punktum.

En slik omdefinering vil føre til at tiltakene i stedet vurderes opp mot annet og tredje ledd i forslaget. Løsningen kan for øvrig være aktuell også i forhold til kommisjonens forslag, hvis det av prinsipielle grunner anses som ønskelig å kunne tale om et totalforbud mot sensur av trykt skrift.

### 7.10.1.4 Bare forhåndskontroll iverksatt av statens myndigheter

Alternativ 2 skiller seg også fra kommisjonens forslag ved å presisere at bestemmelsen bare forbyr forhåndskontroll som er iverksatt av offentlige myndigheter. Dermed går det klarere frem at bestemmelsen ikke er til hinder for at f.eks. arbeidsgivere begrenser sine ansattes mulighet til å bruke internett eller kontrollerer de ansattes e-post, eller for at foreldre utøver tilsvarende kontroll overfor sine barn, eller at borettslag legger restriksjoner på bruk av radio og TV. Videre brukes begrepet «anden Forhåndscontrol» i stedet for det noe mindre presise uttrykket «andre forebyggende Forholdsregler» (som dessuten vanskelig lar seg kombinere med uttrykket «Statens Myndigheter»). Ordet *forhåndskontroll* er det uttrykket kommisjonen stort sett har brukt i utredningen.

## 7.10.2 Alternativ 4

Alternativ 3 bruker uttrykket «gjøre det tilbørligt» i stedet for formuleringen «gjøre det forsvarligt», som er brukt i kommisjonens forslag. Dette er gjort for å skape sammenheng mellom fjerde ledd og de hovedalternativene til annet ledd som bruker dette uttrykket. Ellers er utkastet identisk med alternativ 2.

Meningen er at alternativet skal tolkes noe mildere enn kommisjonens forslag. Alternativet skal bl.a. sikre en viss adgang til å opprettholde en konsepsjonsordning for kringkastingen, selv om situasjonen med knapphet på fre-

kvenser skulle opphøre, jf. kap. 5.9.7 ovenfor. Videre åpner alternativet for å beholde filmsensuren for voksne, ikke bare overfor barn. Dessuten vil politiloven § 11, som bl.a. gir politiet mulighet til å gripe inn mot visse demonstrasjoner som har et lovstridig formål, kunne beholdes i sin nåværende utforming.

I vedlegget er det i tillegg tatt inn et alternativ der uttrykket «særlig tungtveiende Hensyn» er byttet ut med ordene «tungtveiende Hensyn» (alternativ 5).

### **7.10.3 Alternativ 6**

Den innholdsmessige forskjellen sammenliknet med kommisjonens forslag, er at ordlyden åpner for å beholde filmsensuren for voksne, ikke bare overfor barn. Ellers er det bare gjort tekniske justeringer.

### **7.10.4 Alternativ 7**

Ordlyden i alternativ 7 gir grunnlag for å opprettholde filmsensuren for voksne, og tar sikte på å opprettholde muligheten for forhåndskontroll av kringkasting selv om situasjonen med knapphet på frekvenser skulle opphøre, jf. kap. 5.9.7 ovenfor.

Et formål med dagens konsesjonssystem etter kringkastingsloven og film- og videogramloven er å styrke yringsfriheten ved å gi publikum bredde og kvalitet i tilbudet. Alternativet tillater at konsesjonssystemet opprettholdes i forhold til Grunnloven, i den grad systemet kan bidra til at denne målsettingen nås, eller at systemet i det minste ikke fører til at yringsfrihetens prosesser forstyrres eller skades.

### **7.10.5 Alternativ 10**

Alternativ 10 innebærer at første punktum utelates. Løsningen kan kombineres med alternativ 5 til fjerde ledd annet punktum og alternativ 5 eller 6 til første ledd. Dette vil samlet sett bety at fjerde ledd tas ut av paragrafen, og at forbudet reguleres av første ledd i form av et forbud mot forhåndssensur av trykt skrift, slik vi har i dag, eventuelt kombinert med et forbud mot forhåndskontroll av muntlige ytringer (alternativ 6 til første ledd). Også annet og tredje ledd i forslaget vil for øvrig kunne gi vern mot sensur og kontroll av ytringer, se kap. 7.8.2 ovenfor.

## **7.11 Alternative utkast til ny Grunnlov § 100 fjerde ledd annet punktum**

---

### **Alternativ 1:**

(Fjerde ledd annet punktum i Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag)

### **Alternativ 2:**

Brevsensur kan ei settes i Værk uden i Anstalter.

**Alternativ 3:**

Censur af Brev og anden privat Korrespondance kan kun sættes i Værk i Anstalter.

**Alternativ 4:**

Censur af Brev og anden privat Korrespondance kan kun sættes i Værk i Anstalter og efter Tilladelse af Domstol.

**Alternativ 5:**

(Fjerde ledd annet punktum utelates.)

**7.12 Merknader til alternativene**

---

**7.12.1 Alternativ 2**

Forslaget samsvarer med Ytringsfrihetskommisjonens forslag, bortsett fra at det ikke stilles noe krav om domstolsbeslutning for å foreta brevkontroll.

Kommisjonen antar som nevnt i kap. 5.9.5 ovenfor, at beslag og ransaking i forbindelse med etterforskningen av straffbare handlinger må regnes som forhåndskontroll etter bestemmelsen. Om beslaget eller ransakingen gjelder et privat brev, kan ordlyden i fjerde ledd annet punktum forstås slik at denne typen kontroll bare kan finne sted i anstalter etter domstolsavgjørelse, se kap. 5.9.5 ovenfor. Her kan de nødvendige avgrensninger gjøres i forarbeidene.

**7.12.2 Alternativene 3 og 4**

Alternativene er medienøytrale og får frem at forbudet mot sensur av privat post også omfatter f.eks. elektronisk post og reguleringer av telefonbruk. Forskjellen mellom alternativene 3 og 4 er at alternativ 4 stiller krav om domstolsavgjørelse.

**7.12.3 Alternativ 5**

Etter dette alternativet tas annet punktum ut av fjerde ledd. Dette kan for det første bety at adgangen til forhåndssensur av private brev reguleres av den alminnelige bestemmelsen i kommisjonens forslag til fjerde ledd første punktum. Dette vil ikke nødvendigvis bety at slik sensur blir forbudt etter Grunnloven. Som nevnt i kap. 5.9.5 ovenfor skal fjerde ledd ifølge kommisjonen ikke være til hinder for forhåndskontroll som er påkrevd ut fra ordens- eller sikkerhetshensyn. Dagens regler om brevkontroll i anstalter er nettopp begrunnet i denne typen hensyn. Fjerde ledd annet punktum i kommisjonens forslag er derfor neppe nødvendig for å kunne opprettholde en ordning med brevkontroll i anstalter.

En annen mulighet er å legge til grunn ved vedtakelsen at forbudet mot forhåndssensur i § 100 fjerde ledd bare gjelder ytringer som skal offentliggjøres. Personlige brev osv. blir som nevnt ikke ansett som vernet av forbudet mot forhåndssensur i dagens bestemmelse i Grunnloven § 100 første punktum.

Den viktigste konsekvensen av å sløyfe bestemmelsen i fjerde ledd annet punktum, blir etter dette at kravet om domstolsprøving faller bort.

En tredje mulighet er å bruke et alternativ til fjerde ledd første punktum som inneholder et avveningskriterium, slik at brevkontroll kan foretas i den grad kriteriet er oppfylt, eller at fjerde ledd sløyfes helt, jf. kap. 7.10.5 ovenfor.

Alle løsningene er representert i oppstillingen i vedlegget til stortingsmeldingen.

### **7.13 Mulige alternativer til femte ledd i kommisjonens forslag**

---

#### **7.13.1 Generelt om femte ledd første punktum**

Hovedregelen i femte ledd første punktum er i samsvar med utgangspunktet etter gjeldende regler om *dokumentoffentlighet*. Grunnlovsbestemmelsene skal omfatte de organene som er omfattet av offentlighetsloven i dag. Når det gjelder de materielle innsynsreglene, fastsetter offentlighetsloven § 2 første ledd at enhver har rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter, så langt ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Hovedregelen er med andre ord den samme som etter grunnlovsforslaget.

Også dagens lovbestemmelser om *møteoffentlighet* er i samsvar med hovedregelen i femte ledd første punktum. Domstoloven § 124 fastsetter at rettsmøter er offentlige i den grad ikke annet er bestemt ved lov eller av retten på grunnlag av lov. Utgangspunktet er altså at rettsmøter skal holdes for åpne dører. Kommuneloven § 31 første ledd oppstiller en tilsvarende regel for så vidt gjelder møter i folkevalgte organer i kommunesektoren. Hovedregelen i grunnlovsforslaget femte ledd første punktum løfter prinsippet om møteoffentlighet opp på grunnlovs nivå, men fører isolert sett ikke til noen endringer i gjeldende rett.

#### **7.13.2 «Statens og Kommunernes Akter»**

##### *7.13.2.1 Rekkevidden av begrepet*

Kommisjonen uttaler at rekkevidden av grunnlovsvernet skal være upåvirket av fremtidige endringer i dagens forvaltningsstruktur, se utredningen s. 248 første spalte. Blir det etablert nye forvaltningsorganer for å supplere eller erstatte de nåværende organene for stat eller kommune, vil innsynsretten etter Grunnloven gjelde for de nye organene. En intern omorganisering av forvaltningen får med andre ord ingen betydning for innsynsretten etter Grunnloven.

Derimot uttaler kommisjonen at forslaget vil være til hinder for at offentlig myndighetsutøvelse overføres til instanser utenfor forvaltningen (private rettssubjekter), hvis ikke instansene pålegges eller allerede har en plikt til å gi ut informasjon som er likeverdig med informasjonsplikten etter forslagets femte ledd, se utredningen s. 248 første spalte.

Forvaltningsvirksomhet som er skilt ut i selvstendige rettssubjekter, vil i dag ikke uten videre være omfattet av offentlighetsloven. Hvorvidt et aksjeselskap eller en stiftelse er omfattet av offentlighetsloven, beror på en konkret helhetsvurdering av tilknytningsforholdet til forvaltningen og virksomhetens



art. Offentlighetsloven gir ingen generell adgang til å pålegge de private rettssubjektene å gi innsyn etter offentlighetsloven.

Hvis kommisjonens uttalelse bare sikter til tilfeller der private rettssubjekter får kompetanse til å treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrifter, blir det ingen forskjell mellom forslaget og *gjeldende rett* på dette punktet. Private rettssubjekter er omfattet av offentlighetsloven i saker der de treffer forskrifts- eller enkeltvedtak, jf. offentlighetsloven § 1 første ledd tredje punktum.

Kommisjonens tolking vil likevel få betydning om det skulle bli aktuelt å *oppheve* den nevnte bestemmelsen i offentlighetsloven. Kommisjonens uttaler at en eventuell lovendring som snevrer inn offentlighetslovens virkeområde i forhold til i dag, ikke vil føre til at grunnlovsbestemmelsens virkeområde begrenses tilsvarende (se utredningen s. 248 første spalte). Departementet forstår uttalelsen slik at det fortsatt vil kunne kreves innsyn direkte i medhold av Grunnloven hos organene som ikke lenger er omfattet av loven. En eventuell fremtidig lovendring som f.eks. går ut på at offentlig eide selskaper skal holdes utenfor offentlighetsloven i større grad enn i dag, vil i så fall få liten praktisk betydning.

Ordlyden i forslaget trenger ikke forstås på denne måten. Hvis det er ønskelig at grunnlovsbestemmelsen skal gi større frihet til å justere offentlighetsprinsippet virkeområde, kan det legges føringer i denne retning i forbindelse med vedtakelsen. Det er ikke nødvendig å endre teksten i grunnlovsforslaget.

#### 7.13.2.2 Stortinget og domstolene

Kommisjonens forslag til grunnlovsfesting av prinsippet om dokumentoffentlighet retter seg mot «Staten og Kommunerne». Meningen er som nevnt i kap. 5.10.2 at Stortinget og dets organer samt domstolene når de utøver virksomhet etter rettspleielovene, ikke skal være omfattet. Tolket vidt kan imidlertid uttrykket «Staten» omfatte både domstolene og Stortinget.

Formuleringen i grunnlovsforslaget har likhetstrekk med uttrykket «Statens Myndigheter», som er brukt i flere av bestemmelsene i Grunnloven §§ 110 flg. Heller ikke dette uttrykket har et helt entydig innhold, og rekkevidden er ikke nødvendigvis helt den samme i de ulike bestemmelsene. Et fellestrekk synes imidlertid å være at Stortinget faller inn under begrepet. Grunnloven § 110 c om menneskerettigheter omfatter antakelig også bl.a. domstolene, se NOU 1993: 18 s. 159 annen spalte.

For å få klarere frem hvilket virkeområde bestemmelsen skal ha, kan uttrykket «Staten og Kommunerne» erstattes med et mer presist uttrykk, se alternativene 2 til 5 nedenfor.

I Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) har regjeringen foreslått et nytt § 1 fjerde ledd annet punktum i offentlighetsloven, som innebærer at regler om dokumentoffentlighet for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget fastsettes ved særskilte lovbestemmelser eller plenarvedtak av Stortinget. Proposisjonen er foreløpig ikke behandlet av Stortinget. Uavhengig av den foreslåtte lovendringen har Stortinget ved vedtak 14. juni 2000 gitt regler om dokumentoffentlighet for Stortinget og Stortingets organer, basert på Innst. S. nr. 234 (1999-2000).

Å gi regler om innsynsrett i dokumentene til Stortinget og dets organer er et annet spørsmål enn om innsynsretten skal være grunnlovfestet. Men hvis det skulle være ønskelig å grunnlovfeste en innsynsrett i dokumentene til Stortinget og dets organer, kan dette gjøres uten å endre ordlyden i kommisjonens forslag. I forbindelse med en eventuell vedtakelse kan man uttrykkelig legge til grunn en videre definisjon av uttrykket «Staten» enn det kommisjonen har gjort. Også alternativene 6 og 7 nedenfor gir rom for denne løsningen, og for at domstolene skal være omfattet.

Prinsippet om møteoffentlighet i Stortinget følger av Grunnloven § 84. På dette punktet er det derfor ikke behov for alternativer til kommisjonens forslag som også omfatter Stortinget.

### **7.13.3 Unntaksbestemmelsen i femte ledd annet punktum**

#### *7.13.3.1 Generelt*

Kommisjonen legger opp til at det skal kreves «særlig tungtveiende Hensyn» for at det gjennom lovgivningen kan gjøres unntak fra offentlighetsprinsippet. Kravet er strengt, særlig når det ses i sammenheng med at unntaket må være «nødvendigt». Kommisjonen legger til grunn at unntaksadgangen vil bli snevrere enn i dag, men gjør i liten grad rede for hvilke konkrete konsekvenser bestemmelsen vil få i forhold til dagens lovgivning.

Departementet understreker at kriteriene er skjønnsmessige. Spørsmålet om hvilke konsekvenser bestemmelsen vil få i forhold til gjeldende regelverk om dokument- og møteoffentlighet, vil derfor til en viss grad bero på hvilke føringer Stortinget legger i forbindelse med en eventuell vedtakelse. Kriteriene er likevel så strenge at det synes klart at bestemmelsen - som påpekt av kommisjonen - kan gjøre det nødvendig å foreta flere lovendringer for å bringe lovverket i samsvar med Grunnloven.

I kap. 7.14 nedenfor gis det en presentasjon av alternative utkast hvorav enkelte gir en noe større adgang til å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet enn kommisjonens forslag.

#### *7.13.3.2 Offentlighetsloven*

Departementet antar at grunnlovsforslaget kan gjøre det aktuelt å endre flere av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven. Eksempelvis gir offentlighetsloven § 5 en rett til å nekte innsyn i visse dokumenter som er utarbeidet til den interne saksforberedelsen i forvaltningen. Bestemmelsen bygger på en avveining mellom offentlighetsprinsippet og hensynet til å gi forvaltningen mulighet til å diskutere saker i fortrolighet i den forberedende fasen av saksbehandlingen. Om offentlighetsprinsippet skal gis gjennomslag så langt det ikke kan påvises særlig tungtveiende grunner som gjør det nødvendig å gjøre unntak, kan unntaksbestemmelsen neppe opprettholdes i sin nåværende form. Det kan også reises spørsmål om unntak i det omfanget som synes forutsatt av Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, jf. Innst. S. nr. 21 (1998-99), vil være forenlig med grunnlovsforslaget. Dette vil bl.a. bero på hvilke signaler som gis i forarbeidene.

Flere av unntakene i offentlighetsloven § 6 inneholder enten et skadekriterium, eller oppstiller som vilkår for å nekte innsyn at unntak fra offentlighet er påkrevd e.l. Vilkårene ligger antakelig på linje med nødvendighetskriteriet

i grunnlovsforslaget, men ingen av unntaksbestemmelsene krever at det i tillegg skal foreligge *særlig tungtveiende hensyn*.

Både nødvendighetskriteriet og vilkåret om særlig tungtveiende hensyn i grunnlovsforslaget knytter seg til lovvedtaket, og ikke direkte til den individuelle vurderingen som foretas på grunnlag av loven. Det kan derfor være at en lovbestemmelse kan sies å bygge på særlig tungtveiende hensyn, selv om disse kriteriene ikke brukes i lovteksten.

Utformingen og tolkingen av skadekriteriene mv. i en del av unntakene i offentlighetsloven § 6, avspeiler imidlertid iallfall et stykke på vei også styrken i interessene bestemmelsen bygger på. For eksempel er det antatt at skadevilkåret i bestemmelsen om utenrikstaushet i § 6 første ledd nr. 1 er oppfylt dersom det foreligger en mulighet for en reell og noenlunde håndfast skade av en viss betydning for Norges forhold til bl.a. fremmede makter.<sup>18)</sup>

Det er tvilsomt om bestemmelsen derved på generelt grunnlag kan sies å bygge på *særlig tungtveiende hensyn*.

Uansett følger det av *klarhetskravet* i forslaget femte ledd annet punktum at de vektige hensynene som ligger til grunn for loven, må komme klart og presist til uttrykk i lovens kriterier. Dette vil antakelig bety at flere av unntakene i offentlighetsloven må snevres inn og presiseres slik at de bare kan anvendes der særlig tungtveiende hensyn gjør seg gjeldende.

Et utvalg som ble oppnevnt i statsråd 10. desember 1999, har fått i oppdrag å fremsette forslag til endringer i offentlighetsloven. Utvalget skal etter planen levere første delutredning 1. juli 2001, og den siste delutredningen 1. juli 2002.

#### 7.13.3.3 Kommune-loven

Etter kommune-loven § 31 tredje ledd kan hovedregelen om at møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører, fravikes bl.a. dersom hensynet til personvern eller andre «tungtveiende private eller offentlige interesser» tilsier dette. Lovens kriterier gir her direkte uttrykk for «minimumsstyrken» av de interessene den skal ivareta. Etter grunnlovsforslaget er det ikke nok at interessene er tungtveiende. De må være *særlig tungtveiende*. Hvis grunnlovsforslaget blir vedtatt, vil det foreligge en uoverensstemmelse som enten må løses gjennom en innskrenkende tolking av unntaksbestemmelsen i kommune-loven, eller ved lovendring.

#### 7.13.3.4 Domstol-loven

Etter domstol-loven § 125 er adgangen til å stenge allmennheten ute fra et møte, mer omfattende enn etter kommune-loven. Dette skyldes at bl.a. at personvern-hensyn og praktiske hensyn knyttet til avvikling av sakene, kan gi et større behov for å lukke dørene. Eksempelvis kan et rettsmøte holdes helt eller delvis for lukkede dører hvis hensynet til privatlivets fred eller til ærbarhet krever det (se domstol-loven § 125 første ledd bokstav b slik den lyder etter en lovendring i 1999 som foreløpig ikke er trådt i kraft). For så vidt gjelder personvern-hensyn, antar kommisjonen for sin del at det etter grunnlovsforslaget som hovedregel ikke vil være grunnlag for å lukke rettsmøter ved opplesning av f.eks. rettspsykiatriske rapporter eller ved gjennomgåelse av tiltaltes tidli-

<sup>18)</sup> Se St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen s. 75 annen spalte

gere domfellelser, se sitatet i kap. 5.10.5 ovenfor. Både ordlyden i grunnlovsforslaget og kommisjonens eksempelbruk kan tyde på at også adgangen til å holde rettsmøter for lukkede dører, må snevres inn.

#### **7.14 Alternative utkast til ny Grunnlov § 100 femte ledd første punktum**

---

##### ***Alternativ 1:***

(Femte ledd første punktum i Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag)

##### ***Alternativ 2:***

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig i statlig Forvaltning eller hos Kommunerne, og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og kommunale Organer valgte af Folket.

##### ***Alternativ 3:***

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig i statlig Forvaltning eller hos Kommunerne, og til at følge Forhandlingerne i folkevalgte Organer.

##### ***Alternativ 4:***

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig i statlig Forvaltning eller hos Kommunerne, og til at følge Forhandlingerne i kommunale Organer valgte af Folket.

##### ***Alternativ 5:***

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig i statlig Forvaltning eller hos Kommunerne.

##### ***Alternativ 6:***

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig hos Statens Myndigheder, og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer.

##### ***Alternativ 7:***

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig hos Statens Myndigheder, og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og kommunale Organer valgte af Folket.

#### **7.15 Merknader til alternativene**

---

##### **7.15.1 Alternativ 2**

Formålet med alternativ 2 er bare å presisere kommisjonens forslag slik at det blir bedre samsvar mellom ordlyden og det rettslig innholdet som er tilsiktet av kommisjonen.

Som nevnt har kommisjonen ikke tatt sikte på at Stortinget og dets organer samt domstolene når de utøver virksomhet etter rettspleielovene, skal være omfattet av bestemmelsen om dokumentoffentlighet. Uttrykket «Staten og Kommunerne» sikter til organer som i dag regnes som «forvaltningsorganer» etter offentlighetsloven, jf. loven § 1. I en del andre grunnlovsbestemmelser er imidlertid Stortinget (og til dels også domstolene) omfattet av uttrykket «Staten», se kap. 7.13.2.2 ovenfor. Denne forståelsen kan også være naturlig ut fra moderne norsk språkbruk.

For å få frem at Stortinget og domstolene ikke er omfattet av forslaget, er uttrykket «Statens og Kommunernes» i kommisjonens forslag byttet ut med «statlig Forvaltning eller (. . .) Kommunerne» i alternativ 2.

Alternativet bør ikke velges hvis det er ønskelig at det grunnlovsfestede prinsippet om dokumentoffentlighet også skal omfatte Stortinget og domstolene. I så fall kan alternativene 6 og 7 vurderes som alternativer til kommisjonens eget forslag.

Innsynsretten etter offentlighetsloven gjelder både dokumenter som forvaltningen har utarbeidet selv, og dokumenter som er utarbeidet av private og er kommet inn til eller lagt frem for et forvaltningsorgan, se offentlighetsloven § 3. Formuleringen som er brukt i kommisjonens forslag, passer best på den første kategorien dokumenter.

Alternativ 2 får klart frem at den grunnlovsfestede innsynsretten også omfatter innkomne dokumenter.

Ifølge kommisjonens utredning s. 248 annen spalte skal uttrykket «folkevalgte Organer» i grunnlovsforslaget omfatte organer som er direkte valgt, som dagens kommunestyre og fylkesting. Faste utvalg og komiteer etter kommuneloven § 10 nevnes som eksempler på organer som ikke er direkte folkevalgt, og som derfor ikke er omfattet av forslaget krav om møteoffentlighet.

I kommunalrettslig sammenheng blir imidlertid uttrykket «folkvalgte organer» brukt både om direkte og indirekte folkevalgte organer i kommunesektoren. For å få frem at det bare er de *direkte* folkevalgte organene som er omfattet av forslaget, bruker alternativ 2 formuleringen «kommunale Organer valgte af Folket».

### 7.15.2 Alternativene 3 og 4

Forskjellen sammenliknet med alternativ 2, er at ordene «Retsmøder og» er tatt ut av grunnlovsteksten.

Etter kommisjonens forslag gjelder bestemmelsen om dokumentinnsyn ikke i forhold til rettsaksdokumenter. Alternativene 3 og 4 vil innebære at retten til å overvære rettsmøter, ikke blir omfattet av grunnlovsvernet. Offentlighetsprinsippet anvendelse på domstolene vil med andre ord bli holdt utenfor grunnlovsbestemmelsen. Dette er selvsagt ikke til hinder for at det gis regler om dokument- og møteoffentlighet på lovs nivå. Rettergangslovene inneholder i dag regler om både innsyn i rettsaksdokumenter og om rett til å være tilstede under rettsmøter.

Løsningen vil gjøre det mulig å opprettholde den adgangen dagens lovgivning gir til å holde rettsmøter for lukkede dører ut fra bl.a. personvern hensyn og hensynet til en effektiv avvikling av rettssaker.

### 7.15.3 Alternativ 5

Etter dette alternativet er møteoffentligheten holdt utenfor grunnlovsbestemmelsen. Hvis utkastet vedtas, vil Grunnloven følgelig ikke legge bånd på lovgivningen på dette området. Det grunnlovsmessige offentlighetsprinsippet får et tilsvarende mindre omfang.

### 7.15.4 Alternativene 6 og 7

I disse alternativene brukes formuleringen Statens Myndigheter, som kan omfatte Stortinget og domstolene i den grad dette er ønskelig. Hvis det tilsvarende uttrykket brukes også i annet og fjerde ledd, slik det er lagt opp til i enkelte av alternativene til disse bestemmelsene, må uttrykket tolkes på samme måte. Dette betyr at informasjonskravet vil gjelde for *både* Stortinget og domstolene.

## 7.16 Alternative utkast til ny Grunnlov § 100 femte ledd annet punktum

---

### **Alternativ 1:**

(Femte ledd annet punktum i Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag)

### **Alternativ 2:**

Loven kan kun sette slige klarlig definerte Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre dette nødvendigt.

### **Alternativ 3:**

Loven kan kun sette slige klarlig definerte Grændser for denne Ret, hvor offentlige eller private Hensyn gjøre dette nødvendigt.

### **Alternativ 4:**

Loven kan kun sette Grændser for denne Ret, hvor offentlige eller private Hensyn gjøre dette nødvendigt.

### **Alternativ 5:**

Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

## 7.17 Merknader til alternativene

---

### 7.17.1 Alternativ 2

Forskjellen sammenliknet med kommisjonens forslag, er at ett av de fire vilkårene for å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet, er gjort mindre strengt, ved at kravet om «særlig tungtveiende Hensyn» er byttet ut med «tungtveiende Hensyn». Dette innebærer at det skal noe mindre til for å gjøre unntak fra retten til offentlighet, men det er fremdeles tale om et strengt krav. Dessuten er

det ikke gjort endringer i kravet om at unntaksbestemmelsene må angi unntakene presist.

Den avveiningen mellom borgernes informasjonskrav mot andre offentlige og private interesser som dagens regelverk om møte- og dokumentoffentlighet bygger på, vil antakelig langt på vei kunne opprettholdes under dette alternativet. Hvor stor forskjellen blir sett i forhold til kommisjonens forslag, vil bl.a. bero på hvilke signaler som gis i forarbeidene.

Også dette alternativet vil trolig gjøre det nødvendig å formulere en del unntaksbestemmelser mer presist enn i dag. Hvis lovbestemmelsene blir mer treffsikre, vil unntaksadgangen i praksis bli snevrere.

### **7.17.2 Alternativ 3**

Forskjellen her sammenliknet med kommisjonens forslag, er for det første at det ene av de fire vilkårene for å kunne gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet helt er fjernet, nemlig vilkåret om at det må foreligge «særlig tungtveiende Hensyn». Alternativet fører til et mindre omfattende grunnlovsværn til offentlighetsprinsippet enn kommisjonens forslag. Det ligger likevel begrensninger i at unntak må bestemmes ved lov, at unntak må være nødvendige, og ved at unntakene må være klart definert. Lovkravet og klarhetskravet er ment å forstås på samme måte som i kommisjonens forslag.

Trolig vil det balansepunktet mellom de kryssende interessene som dagens lovgivning på området er basert på, kunne opprettholdes med denne løsningen, hvis Stortinget legger føringer i denne retningen i forbindelse med vedtakelsen. For at lovverket skal bli i overensstemmelse med Grunnloven, vil det likevel antakelig være behov for å presisere en del unntaksbestemmelser, se merknadene til alternativ 2.

Den andre forskjellen i forhold til kommisjonens forslag er presiseringen av at både offentlige og private hensyn kan gi grunnlag for å gjøre unntak.

### **7.17.3 Alternativ 4**

Alternativ 4 tilsvarer alternativ 3, bortsett fra at det ikke stilles noe krav om at de lovbestemte unntakene må være klart definert.

### **7.17.4 Alternativ 5**

Alternativ 5 er identisk med et av forslagene som ble fremsatt av stortingsrepresentant Lars Sponheim i Dok. nr. 12 (1995-96), jf. Innst. S. nr. 23 (1999-2000). Alternativet stiller krav om tungtveiende grunner for å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet, sml. alternativ 2.

## **7.18 Mulige alternativer til sjette ledd i kommisjonens forslag**

---

Sjette ledd i kommisjonens forslag fastsetter at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk yringsmulighet. Det oppstilles derved et såkalt infrastrukturkrav, se kap. 5.11 ovenfor.

Departementet har ikke sett behov for å utforme alternativer der språkb Bruken eller det rettslige innholdet i forslaget er justert. Ut fra dette opplegget

vil valget stå mellom å vedta sjetten ledd som det er, eller å utelate bestemmelsen fra paragrafen.

Begge løsningene er representert i oppstillingen i vedlegget til stortingsmeldingen.

### **7.19 En særbestemmelse om reklame mv.**

---

Kommisjonen peker på at de informative sidene ved reklame kan være basis for økonomiske valg, enten disse er rasjonelle eller ikke. Det påpekes at reklamen har en nyttefunksjon i et samfunn basert på markedsøkonomi, til tross for mulige negative effekter på grunn av reklamens form, sted, objekt og omfang (se kap. 6.9 ovenfor). På den annen side fremhever kommisjonen at de sider ved reklamen som går utover det rent informative, i liten grad berører de tre prosessene ytringsfriheten skal verne, og at manipulasjon til det ubevisste tvert imot kan motvirke prosessen frem mot større sannhet eller individets frie meningsdannelse.

Kommisjonen antar derfor at det skal mindre til for å begrunne et inngrep mot kommersielle ytringer, enn mot ytringer som er mer sentrale i forhold til ytringsfrihetens begrunnelser.

Hvis det er ønskelig at Grunnloven ikke skal legge bånd lovgivers adgang til å regulere reklame, verken når det gjelder forhåndskontroll i form av f.eks. forhåndsgodkjennelse av visse typer reklame, eller når det gjelder etterfølgende ansvar, kan det tas inn en særbestemmelse om dette mellom fjerde og femte ledd i kommisjonens forslag, dvs. som nytt femte ledd.

Utkastene nedenfor vil sikre at Grunnloven § 100 ikke blir til hinder for å regulere verken kommersiell reklame (herunder bl.a. alkohol- og tobakksreklame, som heller ikke kommisjonen ser problemer med å forby) eller politisk reklame, jf. dagens forbud i kringkastingens § 3-1 tredje ledd mot politisk reklame i kringkastingen.

Utkastene er tatt inn som alternativene 8 og 9 til fjerde ledd første punktum i vedlegget (men det er også åpnet for å plassere bestemmelsen andre steder i paragrafen).

#### **Alternativ 1:**

Disse Grundsætningers Anvendelse på kommersielle Ytringer og de Indskrænkninger de bør undergaa, fastsættes ved Lov.

#### **Alternativ 2:**

Disse Grundsætningers Anvendelse på Reklame og de Indskrænkninger de bør undergaa, fastsættes ved Lov.



## 8 Språklig gjennomgåelse av utkastene

Justisdepartementet har rådført seg med språkeksperter i forbindelse med utarbeidelsen av utkastene. Etter forslag fra bl.a. professor Finn-Erik Vinje er det foretatt visse grammatikalske justeringer også i Ytringsfrihetskommisjonens eget utkast til grunnlovsbestemmelse. Uttrykket «retslig t ansvarlig» i annet ledd er rettet til «retslig ansvarlig», og ordet «A cter» i femte ledd er byttet ut med «A kter». Ettersom Grunnloven praktiserer flertallsbøyning av verb, er ordet «kan» i fjerde ledd første punktum korrigerert til «kunne». Som en følge av den sistnevnte endringen, er fjerde ledd første punktum skrevet noe om for å unngå formuleringen «kunne benyttes kun . . .». Videre er kommaene i tredje ledd om frimodige ytringer fjernet. Dette er en følge av at uttrykket «om Statsstyrelsen . . .» ifølge kommisjonen skal være et selvstendig vilkår ved siden av kravet om at ytringen må være «Frimodig», og ikke bare en eksemplifikasjon av hva som er frimodige ytringer.

## 9 Om vedlegget

Utkastene til grunnlovstekst er tatt inn i et vedlegg til stortingsmeldingen som nummererte alternativer til de enkelte leddene, der annet og tredje ledd presenteres samlet. Ytringsfrihetskommisjonens forslag er tatt inn som alternativ 1 til de enkelte leddene. Nummereringen gir ikke uttrykk for preferanser fra regjeringens side.

Måten alternativene er oppstilt på, kan åpne for en del kombinasjoner av de ulike alternativene som det ikke er gjort uttrykkelig rede for i stortingsmeldingen.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 1. september 2000 om endring av Grunnloven § 100 blir sendt Stortinget.

---

## **Vedlegg 1**

### **Utkast til ny Grunnlov § 100**

Første ledd skal lyde:

*Alternativ 1:*

Ytringsfrihed bør finde Sted.

*Alternativ 2:*

Ytringsfrihed skal finde Sted.

*Alternativ 3:*

Enhver har Ret til Ytringsfrihed.

*Alternativ 4:*

Enhver har Ret til Ytrings- og Informationsfrihed.

*Alternativ 5:*

Trykkefrihed bør finde Sted.

*Alternativ 6:*

Trykkefrihed bør finde Sted, ligesom Frihed til mundtlig Ytring.

#### **Annet og tredje ledd skal lyde:**

---

*Hovedalternativ 1:*

Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være klart foreskrevet i Lov. Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at en Paastand er usand, naar den er fremsat i agtsom god Tro.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte.

*Hovedalternativ 2:*

Ingen kan holdes retslig ansvarlig på andet grundlag end Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet punktum alternativ 1:*

Det retslige Ansvar bør være klart foreskrevet i Lov.

*Annet ledd annet punktum alternativ 2:*

Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

*Annet ledd annet punktum alternativ 3:*

(Som annet ledd tredje punktum alternativene 1 til 3)

*Annet ledd tredje punktum alternativ 1:*

Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at en Paastand er usand, naar den er fremsat i agtsom god Tro.

*Annet ledd tredje punktum alternativ 2:*

Ingen kan straffes for at en Paastand er usand, naar den er fremsat i agtsom god Tro.

*Annet ledd tredje punktum alternativ 3:*

(Annet ledd tredje punktum utelates)

*Tredje ledd alternativ 1:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte.

*Tredje ledd alternativ 2:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 3:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden almen Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 4:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 5:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden almen Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 6:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 7:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden almen Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Hovedalternativ 3:*

Ingen kan holdes retslig ansvarlig af Statens Myndigheder for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 2)

*Hovedalternativ 4:*

Ingen kan straffes for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet punktum:*

(Som annet ledd tredje punktum under hovedalternativ 2)

*Tredje ledd:*

(Som tredje ledd under hovedalternativ 2)

*Hovedalternativ 5:*

Retslig sanktionerede Indskrænknings i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, kunne ikke oppstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet punktum alternativ 1:*

Indskrænkningen og det retslige Ansvar bør være klart foreskrevet i Lov.

*Annet ledd annet punktum alternativ 2:*

Indskrænkningen og det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

*Annet ledd annet punktum alternativ 3:*

(Som annet ledd tredje punktum)

*Annet ledd tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 2)

*Hovedalternativ 6:*

Statens Myndigheder kunne ikke oppstille retslig sanktionerede Indskrænknings i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 5)

*Hovedalternativ 7:*

Indskrænknings i Ytringsfriheden der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, og der er belagte med retsligt Ansvar, kunne ikke oppstilles,

medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrun-  
delse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 5)

*Hovedalternativ 8:*

Indskrænkninger i Ytringsfriheden der er belagte med Straf, kunne ikke  
opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens  
Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdan-  
nelse.

*Annet ledd annet punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 4)

*Hovedalternativ 9:*

Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer  
eller Budskab, der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag,  
kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytrings-  
frihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie  
Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 5, bortsett fra  
at ordene «og det retslige Ansvar» ikke tas med i annet ledd annet punktum)

*Hovedalternativ 10:*

Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer  
eller Budskab, der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag,  
kunne ikke opstilles, medmindre det er tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihe-  
dens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Menings-  
dannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 9)

*Tredje ledd alternativ 1:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjen-  
stand ere Enhver tilladte.

*Tredje ledd alternativ 2:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjen-  
stand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grænd-  
ser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt  
op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 3:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden almen  
Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede  
Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt  
holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 4:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjen-  
stand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grænd-

ser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 5:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden almen Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 6:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Tredje ledd alternativ 7:*

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden almen Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Hovedalternativ 11:*

Statens Myndigheder kunne ikke opstille Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det er tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 10)

*Hovedalternativ 12:*

Statens Myndigheder kunne ikke opstille Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 9)

*Hovedalternativ 13:*

Statens Myndigheder kunne ikke indskrænke Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 9)

*Hovedalternativ 14:*

Statens Myndigheder kunne ikke indskrænke Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det er tilbørligt holdt

op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 10)

*Hovedalternativ 15:*

Retslig sanktionerede Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab, der ikke følge af Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, kunne ikke opstilles, medmindre det er tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd:*

(Som de tilsvarende bestemmelsene under hovedalternativ 10)

*Hovedalternativ 16:*

Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskab om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

*Annet ledd annet punktum:*

(Som annet ledd tredje punktum under hovedalternativ 2)

*Tredje ledd alternativ 1:*

(Som fjerde ledd første, annet og tredje punktum)

*Tredje ledd alternativ 2:*

(Som femte ledd første og annet punktum)

*Tredje ledd alternativ 3:*

(Som sjette ledd alternativ 1)

*Tredje ledd alternativ 4:*

(Tredje ledd utelates)

#### **Fjerde ledd første punktum skal lyde:**

---

*Alternativ 1:*

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder.

*Alternativ 2:*

Statens Myndigheder kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.



*Alternativ 3:*

Statens Myndigheter kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Alternativ 4:*

Statens Myndigheter kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre særlig tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Alternativ 5:*

Statens Myndigheter kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Alternativ 6:*

Statens Myndigheter kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre det er nødvendigt for at beskytte imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder.

*Alternativ 7:*

Statens Myndigheter kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandscontrol af Ytringer, medmindre det er nødvendigt for at beskytte imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder, eller det ikke forstyrrer Ytringsfrihedens Begrundelser.

*Alternativ 8:*

Disse Grundsætningers Anvendelse på kommercielle Ytringer og de Indskrænkninger de bør undergaa, fastsættes ved Lov.

*Alternativ 9:*

Disse Grundsætningers Anvendelse på Reklame og de Indskrænkninger de bør undergaa, fastsættes ved Lov.

*Alternativ 10:*

(Fjerde ledd første punktum utelates)

*Alternativ 11:*

(Som femte ledd første punktum)

**Fjerde ledd annet punktum skal lyde:**

---

*Alternativ 1:*

Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter og efter Tilladelse af Domstol.

*Alternativ 2:*

Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

*Alternativ 3:*

Censur af Brev og anden privat Korrespondance kan kun sættes i Værk i Anstalter.

*Alternativ 4:*

Censur af Brev og anden privat Korrespondance kan kun sættes i Værk i Anstalter og efter Tilladelse af Domstol.

*Alternativ 5:*

Forhaandscontrol af trykt Skrift bør ikke finde Sted.

*Alternativ 6:*

(Fjerde ledd annet punktum utelates)

*Alternativ 7:*

(Som femte ledd annet punktum)

**Fjerde ledd tredje punktum skal lyde:**

---

*Alternativ 1:*

(Som fjerde ledd annet punktum)

*Alternativ 2:*

(Fjerde ledd tredje punktum utelates)

**Femte ledd første punktum skal lyde:**

---

*Alternativ 1:*

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer.

*Alternativ 2:*

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig i statlig Forvaltning eller hos Kommunerne, og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og kommunale Organer valgte af Folket.

*Alternativ 3:*

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig i statlig Forvaltning eller hos Kommunerne, og til at følge Forhandlingerne i folkevalgte Organer.

*Alternativ 4:*

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig i statlig Forvaltning eller hos Kommunerne, og til at følge Forhandlingerne i kommunale Organer valgte af Folket.

*Alternativ 5:*

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig i Statlig Forvaltning eller hos Kommunerne.

*Alternativ 6:*

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig hos Statens Myndigheder, og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer.

*Alternativ 7:*

Enhver har Ret til Indsyn i Akter der befinde sig hos Statens Myndigheder, og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og kommunale Organer valgte af Folket.

*Alternativ 8:*

(Som alternativ 8 eller 9 til fjerde ledd første punktum)

*Alternativ 9:*

(Som sjette ledd alternativ 1)

*Alternativ 10:*

(Femte ledd første punktum utelates)

**Femte ledd annet punktum skal lyde:**

---

*Alternativ 1:*

Loven kan kun sette slike klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre dette nødvendigt.

*Alternativ 2:*

Loven kan kun sette slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor tungtveiende Hensyn gjøre dette nødvendigt.

*Alternativ 3:*

Loven kan kun sette slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor offentlige eller private Hensyn gjøre dette nødvendigt.

*Alternativ 4:*

Loven kan kun sette Grændser for denne Ret, hvor offentlige eller private Hensyn gjøre dette nødvendigt.

*Alternativ 5:*

Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

*Alternativ 6:*

(Femte ledd annet punktum utelates)

*Alternativ 7:*

(Som fjerde ledd første, annet og tredje punktum)

*Alternativ 8:*

(Som sjette ledd alternativ 1)

**Sjette ledd skal lyde:**

---

*Alternativ 1:*

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

*Alternativ 2:*

(Som femte ledd første og annet punktum)

*Alternativ 3:*

(Sjette ledd utelates)

**Sjuende ledd skal lyde:**

---

*Alternativ 1:*

(Som sjette ledd alternativ 1)

*Alternativ 2:*  
(Sjuende ledd utelates)

---

---