



Kultur- og likestillingsdepartementet

Strategi

Ytringsberedskap

Nasjonal strategi for eit ope og opplyst offentleg ordskifte



Forord

Ytringsfridommen er meir enn ein rett – han er sjølv livsnerven i eit levande demokrati. Han gir oss kraft til å forme samfunnet vi ønskjer å vere ein del av, og til å byggje bruer mellom menneske med ulike erfaringar, verdiar og syn.

Vi treng eit offentleg ordsifte som ikkje berre toler usemje, men som verdset det. Eit samfunn der ulike stemmer ikkje berre får plass, men blir lytta til. Der vi ikkje trekkjer oss tilbake i stille, men møtest med ei open og nysgjerrig haldning.

I ei tid der verda endrar seg raskt, og der teknologi, politikk og kultur blir fletta tettare saman enn nokosinne, står vi overfor nye spørsmål om korleis vi skal leve saman – og korleis vi skal snakke saman. Det er i dette landskapet vi må fornye og forsterke forståinga vår av ytringsfridommen.

Regjeringa vil jobbe for eit samfunn der alle har reelt høve til å delta i samtalen. Der ytringsfridommen ikkje berre er formell, men reell – støtta av kunnskap, tilgang og tryggleik. Eit samfunn der teknologien blir brukt til å styrkje fellesskapen, ikkje splitte han. Der vi saman byggjer ein kultur for korleis vi snakkar med – og om – kvarandre.

Denne strategien er eit steg i den retninga. Han handlar ikkje om å kontrollere ordsiftet, men om å styrkje det. Ikkje om å avgrense ytringsrommet, men om å gjere det meir ope, meir tilgjengeleg og meir inkluderande.

Vi står framfor viktige val. Skal vi lykkast med å bevare og utvikle demokratiet vårt, må vi investere i det som held det levande: tillit, deltaking og eit ope og opplyst offentleg ordsifte.



Foto: Ilja C. Hendel/KUD

Lubna Jaffery
kultur- og likestillingsminister

Innhald

1 Innleiing	6
1.1 Kvifor ein nasjonal strategi?	6
1.2 Slik er strategien bygd opp	10
2 Slik arbeider regjeringa for eit ope og opplyst offentleg ordskifte	11
2.1 Infrastrukturen for ytringsfridommen	13
2.1.1 Innleiing	13
2.1.2 Språk, leseferdigheiter og leselyst	13
2.1.3 Dei redaktørstyrte media	16
2.1.4 Internett og plattformer	21
2.1.5 Kunst- og kulturliv	25
2.1.6 Skulen	28
2.1.7 Forsking og høgare utdanning	31
2.1.8 Sivilsamfunnet	34
2.1.9 Arbeidslivet	36
2.1.10 Universell utforming	38
2.2 Ytringskultur	41
2.2.1 Innleiing	41
2.2.2 Toleranse og mangfald	41
2.2.3 Usemjefellesskapen	42
2.2.4 Eit inkluderande ytringsrom	44

2.3	Openheit, innsyn og medverknad	53
2.3.1	Innleiing	53
2.3.2	Informasjonskravet	53
2.3.3	Kommunikasjon og innbyggjarmedverknad	54
2.3.4	Ytringsfridommen for offentleg tilsette	56
2.4	Ulovlege og skadelege ytringar	59
2.4.1	Innleiing	59
2.4.2	Ulovlege ytringar	60
2.4.3	Skadelege ytringar	61
2.5	Forvrenging og manipulering av meiningsdanninga	65
2.5.1	Innleiing	65
2.5.2	Desinformasjon	65
2.5.3	Ekkokammer og informasjonskløfter	67
2.5.4	Polarisering	68
2.6	Kunnskap	71
2.6.1	Eit solid kunnskapsgrunnlag	71
2.6.2	Vurdering av konsekvensane for ytringsfridommen	72
3	Noreg og verda	74
4	Frå prinsipp til praksis	77

1

Innleiing

1.1 Kvifor ein nasjonal strategi?

Ytringsfridom er både ein individuell rett og ein føresetnad for eit fungerande demokrati og utøvinga av andre grunnleggjande rettar, som forsamlingsfridom og religionsfridom. Eit ope og opplyst offentleg ordskifte, med ei fri og uavhengig presse og akademisk fridom, gir samfunnet styrke. Å verne om ytringsfridommen er derfor ein del av arbeidet for å byggje den nasjonale tryggleiken vår. Ytringsfridom fungerer òg som ein motor for innovasjon og framsteg ved å leggje til rette for fri utveksling av idear, kritikk og nytenking.

I Grunnlova § 100 blir ytringsfridommen grunnlagt i tre prosessar eller prinsipp: sanningsprinsippet, autonomiprinsippet og demokratiprinsippet.

Sanningsprinsippet inneber at den beste måten å nå sanninga på er gjennom meningsutveksling der framsette påstandar blir korrigererte i konfrontasjon med andre meiningar.

Autonomiprinsippet inneber at ein må ha ein viss kompetanse for å kunne fungere som sjølvstendig individ i eit ope samfunn. Denne kompetansen oppnår kvar enkelt ved å møte andre, høyre argumenta deira og prøve dei alternative perspektiva deira.

Demokratiprinsippet inneber at det må vere offentlegheit omkring viktige samfunnsprosessar, og at det forut for val og viktige avgjerder må finne stad ei fri meningsutveksling. Dette ordskiftet – som går føre seg i dei redaktørstyrte media, på teaterscenene, i litteraturen, i skulane og på universiteta, og på sosiale medium og andre digitale plattformer – er ein like viktig føresetnad for demokratiet som gjennomføring av og deltaking i val.

Denne strategien gjer greie for korleis regjeringa arbeider for å leggje til rette for ytringsfridom og ei velfungerande offentlegheit i Noreg. Med denne strategien vidarefører og styrkjer regjeringa ein lang demokratisk tradisjon, som sidan 2004 dessutan har vore forankra som ei forplikting i Grunnlova.

Infrastrukturkravet i Grunnlova § 100 sjette ledd pålegg dei statlege styresmaktene å «leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte». Infrastrukturkravet inneber eit ansvar for å sikre ytringsfridom i praksis ved å sørje for at det finst velfungerande kanalar for utveksling av informasjon og meningsytringar i samfunnet. Forarbeida (St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7.6.2) peiker på at føresegna kan fremje medvit om at det offentlege har eit ansvar for den reelle ytringsfridommen i samfunnet. Dei peiker òg på at føresegna stiller krav til saksbehandlinga i tilfelle der styresmaktene vurderer tiltak som kan påverke ytringsfridommen. Ein kjerne i infrastrukturkravet er at styresmaktene pliktar å setje i verk tiltak når det offentlege rommet ikkje fungerer på ein måte som fremjar dei tre prosessane som grunnlegg ytringsfridommen.

Ytringsfridommen har i all hovudsak svært gode vilkår i Noreg. I ei lang rekkje internasjonale samanlikningar er Noreg på topp. Ingen stader er pressefridommen betre, og få stader er oppslutnaden om ytringsfridom som verdi større. For dei aller fleste er det langt lettare å ytre seg og delta i offentlege debattar no enn det var før. Mogleheitene for å tileigne seg informasjon, kunnskap og ulike synspunkt verkar i dag nærmast grenselause. I ordskiftet ser vi eit breitt tilfang av stemmer og perspektiv, også frå ulike minoritetsgrupper. Ikkje minst – og i stor grad på grunn av alt dette – har vi eit samfunn der fellesskap og tillit står sterkt.

Samtidig er ikkje denne privilegerte posisjonen noko vi kan ta for gitt. Rammevilkåra for det offentlege ordskiftet i Noreg blir påverka heile tida – av den teknologiske utviklinga, av globale internett-plattformer og av ein raskt skiftande kulturell, sosial og politisk kontekst. Ytringsfridommen krev derfor konstant merksemd og løpande vedlikehald, både frå politiske styresmakter, frå sivilsamfunnet og frå kvar og ein av oss.

Det opne og opplyste ordskiftet er i dag under press frå mange hald. Plattform- og dataøkonomien har gitt dei store teknologiselskapa stor makt over det offentlege ordskiftet og utfordra den demokratiske funksjonen til dei redaktørstyrte media. Framveksten av digitale kommunikasjonsformer, der kommunikasjonen ikkje skjer ansikt til ansikt, og der avsendaren kan vere anonym, har senka terskelen for å ytre seg sjikanerande, hetsande eller diskriminerande. I verda rundt oss ser vi at stormaktsrivalisering og geopolitiske spenningar aukar risikoen for samansette truslar og interessa for å bruke

desinformasjon, valpåverknad og andre former for uønskt påverknad. Totalberedskapskommisjonen konkluderte med at Noreg må førebu seg på ein langvarig situasjon der vi kontinuerleg er utsette for påverknadsoperasjonar frå både statlege og ikkje-statlege aktørar. Ikkje minst gjer digitaliseringa av samfunnet det stadig vanskelegare å vere ikkje-digital. Dei som har utfordringar med å tileigne seg og bruke digitale tenester og plattformer, blir stengde ute frå viktige delar av det offentlege ordskiftet.

Eit ope og opplyst offentleg ordskifte føreset at flest mogleg har tilgang til relevant og korrekt informasjon, kan kople seg på og engasjere seg i dei sakene dei meiner er viktige, blir varsla når noko står på spel for dei, og har høve til å ytre seg den dagen dei finn det nødvendig. Eit samfunn med slike førebudde borgarar har det Ytringsfridomskommisjonen kalla «ytringsberedskap».¹ Ytringsberedskap er det vi har når offentlegheita fungerer på ein måte som fremjar sanningssøking, demokrati og den frie meiningsdanninga til individet.

Regjeringa legg til rette for ytringsfridom og eit ope og opplyst offentleg ordskifte på mange samfunnsområde. Det dreier seg om å støtte opp under dei arenaene der ytringar blir formidla, distribuerte og mottekne. Det dreier seg om å arbeide for likestilling ved å byggje ned barrierar og jamne ut forskjellar slik at alle kan delta og bidra på ulike samfunnsarenaer. Det dreier seg om å leggje til rette for ein god ytringskultur i samfunnet, om å sikre openheit, innsyn og effektiv kommunikasjon i offentlege verksemdar og om å sikre oss eit vern mot ulovlege og skadelege ytringar. Vi må òg ha

1 NOU 2022: 9, side 16.

Nasjonal sikkerhetsstrategi identifiserer seks grunnleggjande tryggingssinteresser:

- eit fritt og sjølvstendig Noreg
- eit sterkt demokrati
- eit trygt og tillitsfullt samfunn
- ein open og omstillingsdyktig økonomi
- alliert fellesskap og samhald i Europa
- ei verd som søker løysingar baserte på folkeretten

Demokratiet, rettsstaten og menneskerettane er sentrale for kven vi er, og kva vi står for i Noreg. Når vi stoler på kvarandre og på dei berande institusjonane i samfunnet, styrkjer vi evna vår til å stå imot truslar og påverknad. Derfor er ein av hovudstrategiane i tryggingspolitikken å gjere samfunnet meir motstandsdyktig. Vi må alle forstå truslane vi står overfor, vi må støtte opp om det offentlege ordskiftet gjennom redaktørstyrte medium, vi må styrkje evna til kjeldekritikk i befolkninga, og vi må motverke desinformasjon og skjult påverknad. Vi skal sørge for at regelverksutviklinga held tritt med den teknologiske utviklinga, og regulere teknologiselskapa, i tett samarbeid med EU.

beredskap mot utviklingstrekk som kan true det opne og opplyste ordskiftet, til dømes desinformasjon og polarisering. Ikkje minst dreier det seg om å sikre kunnskapen vi treng for å identifisere risikofaktorar og uheldige utviklingstrekk tidleg nok til å setje inn førebyggjande og målretta tiltak.

Strategien kan òg sjåast som eit ledd i oppfølginga av *Nasjonal sikkerhetsstrategi*, der «et opplyst offentlig ordskifte med en fri og uavhengig presse og akademisk frihet» blir løfta fram som del av dei grunnleggjande tryggingssinteressene våre.

Det er dette som er temaet for strategien. Strategien trekkjer opp prinsipp for det samla arbeidet regjeringa gjer på området, og løftar fram aktuelle innsatsområde og tiltak. Eit sentralt grunnlag for strategien er utgreiinga frå Ytringsfridomskommisjonen (NOU 2022: 9) og høyringa av den. Regjeringa jobbar kontinuerleg og på mange område for å følgje opp vurderingane og forslaga kommisjonen kom med.

1.2 Slik er strategien bygd opp

Temaet for kapittel 2 er regjeringa sitt arbeid for å oppfylle infrastrukturkravet:

- Punkt 2.1, *Infrastrukturen for ytringsfridommen*, drøftar dei viktigaste delane av infrastrukturen for ytringsfridom og samfunnsdebatt og dei institusjonelle føresetnadene som må vere oppfylte for at ein skal kunne ta i bruk ytringsfridommen på ulike samfunnsområde.
- Punkt 2.2, *Ytringskultur*, dreier seg om dei *opplevde* rammene for ytringsfridommen og korleis desse påverkar moglegheita og viljen til å delta i offentleg debatt og i samfunnslivet generelt.
- Punkt 2.3, *Openheit, innsyn og medverknad*, diskuterer openheit og medverknad, mellom anna i verksemda til forvaltninga, som føresetnad for ein informert samfunnsdebatt generelt og for samfunnsrolla til dei redaktørstyrte media spesielt.
- Punkt 2.4, *Ulovlege og skadelege ytringar*, dreier seg om bruk av forbod eller andre tiltak retta mot konkrete ytringar.
- Punkt 2.5, *Forvrenging og manipulering av meiningsdanninga*, tek opp utfordringar som desinformasjon, ekkokammer og polarisering – og konkret korleis slike fenomen kan forvrengje, forstyrre eller undergrave det opne og opplyste ordsiftet.
- Punkt 2.6, *Kunnskap*, tek for seg kunnskapsbygging og -formidling som føresetnad for å kunne setje inn målretta tiltak for å verne ytringsfridommen, dersom og når det skulle bli nødvendig.

Temaet for kapittel 3, *Noreg og verda*, er korleis ytringsfridommen og det offentlege ordsiftet i Noreg blir påverka av situasjonen internasjonalt – av geopolitiske spenningar, teknologisk utvikling og internasjonalt regelverk.

Kapittel 4, *Frå prinsipp til praksis*, omtaler den vidare oppfølginga av strategien.

2

Slik arbeider
regjeringa for eit
ope og opplyst
offentleg ordskifte



2.1 Infrastrukturen for ytringsfridommen



2.1.1 Innleiing

Dei ulike delane av infrastrukturen for ytringsfridommen har ulike eigenskapar, funksjonar og utfordringar. Det er likevel nokre felles, berande omsyn som ligg til grunn for politikken til regjeringa på alle desse områda. *Sjølvstende og autonomi* frå styresmaktene – gjerne formulert som eit prinsipp om «armlengds avstand» – er eitt av dei. Medium, nettplattformer, kulturinstitusjonar, forskingsmiljø og organisasjonar kan ikkje bidra til sanningssøking, demokrati og fri meiningsdanning dersom informasjonen og meiningsutvekslinga som blir formidla, er styrte av styresmaktene og politiske avgjerder. Andre omsyn er *mangfald og tilgjenge*, som igjen er knytte til demokratigrunngevinga bak ytringsfridommen. Skal dei ulike delane av infrastrukturen fungere etter formålet, må dei vere opne og tilgjengelege for alle borgarar, inkludert minoritetar og marginaliserte grupper. I dette ligg det òg at sektorane må spegle mangfaldet i det norske samfunnet.

2.1.2 Språk, leseferdigheiter og leselyst

Ytringar blir hovudsakleg formidla gjennom språk, sjølv om handlingar òg kan vere ytringar. Når det politiske ordskiftet og den offentlege debatten skjer på eit språk dei fleste meistarar, opnar det for brei deltaking og hindrar at viktige debatter som gjeld alle, berre går føre seg i lukka krinsar. Det er derfor nødvendig å ha, bruke og bevare eit nasjonalt fellesspråk.

I Noreg har det norske språket rolla som det samfunnsberande språket, og etter språklova § 4 har norsk – bokmål og nynorsk – status som nasjonalt hovudspråk. Termen «hovudspråk» er i lova meint beskrivande, fordi norsk er fleirtalsspråket og det språket som dermed er viktigast for det demokratiske ordskiftet i samfunnet. Det følgjer av forarbeida til lova at lovformålet er «ei presisering av infrastrukturkravet i Grunnlova § 100 sjetten ledd»².

I tillegg til å sikre norsk som fellesspråk er det behov for å verne og bevare dei samiske språka, norsk teiknspråk og nasjonale minoritetsspråk. Ein kjerneverdi i eit liberalt samfunn er å ta omsyn til mindretalsinteresser. Dette inneber

2 Prop. 108 L (2019–2020) [Lov om språk](#).

at Noreg treng ein målretta, ambisiøs og offensiv språkpolitikk som ikkje berre styrkje norsk i møte med engelsk, men òg nynorsk som norsk mindretalsspråk i forhold til bokmål, og dei andre språka vi har eit nasjonalt ansvar for, i møte med norsk. Det dreier seg òg om høvet til å etablere eigne offentlegheiter der teiknspråklege, den samiske befolkninga og dei nasjonale minoritetane kan utvikle sin eigen kollektive identitet. Her er språket ein viktig kulturberar og identitetsmarkør. Språklova gir offentlege organ eit ansvar for å verne og fremje nasjonale minoritetsspråk (kvensk, romani, romanes) og norsk teiknspråk. Samelova slår fast at dei samiske språka og norsk er likeverdige språk, og inneheld reglar om bruk av samiske språk både innanfor og utanfor forvaltningsområdet for samiske språk.

Ansvaret for å bruke, utvikle og styrkje norsk og samisk, og for å verne og fremje dei nasjonale minoritetsspråka og norsk teiknspråk, er sektorovergripande. For at språket skal vere samfunnsberande, må det sikrast status på tvers av sektorar og i alle delar av arbeidslivet. Her er mellom anna eit godt og relevant medietilbod på norsk ein nøkkelfaktor, men òg fagspråkleg utvikling, språkteknologisk utvikling og tilgang til litteratur på norsk. Personar som ikkje har norsk som førstespråk, har behov for særlege tiltak som kan sikre språkforståing og samfunnsdeltaking.

Borgarane får trent opp språkforståinga gjennom heile livet. Den grunnleggjande språkopplæringa har grunnopplæringa ansvaret for. I dag er norsk, samiske språk og norsk teiknspråk opplæringspråk, jf. opplæringslova § 15-1. Integreringslova sikrar at innvandrarar får høve til å lære norsk. Gjennom god lese- og skriveopplæring, inkludert opplæring i kritisk tekst- og sjangerforståing, utviklar borgarane evna til å ta til seg og sortere informasjon. Gode språklege ferdigheiter trener òg evna til kritisk og sjølvstendig tenking, kjeldekritikk og nyansert forståing.

Lesing er ein grunnleggjande inngang til både informasjon, skriving og tenking. Lesetrening er derfor ein viktig del av opplæringa i skulen, men må òg haldast ved like gjennom livet. Evna til langlesing og konsentrasjon er viktig for å kunne fordjupe seg i problemstillingar, byggje djupnekunnskap og såleis kunne tenkje sjølvstendig. Lyst til å lese er nøkkelen til lengdelesing, og satsing på leselyst er eit prioritert område for regjeringa. Tiltak for å fremje leselyst er lagde fram i leselyststrategien *Sammen om lesing* og den nasjonale satsinga *Tid for lesing*. Regjeringa varsla i juli 2025 at ho dei neste fire åra vil bruke éin milliard kroner ekstra på eit nasjonalt leseløft.

Sjølv om ein meistarar fellesspråket, kan det finnast barrierar for kommunikasjon, forståing og deltaking – til dømes bruk av komplisert språk eller fagterminologi. Uforståeleg eller unødvendig komplisert språk frå offentlege etatar kan verke framandgjerande, gjere det vanskelegare for borgarane å vareta rettane sine og svekkje tilliten til offentlege institusjonar. Språklova § 9 slår fast at offentlege organ «skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa».

Norsk står sterkt som fellesspråk i Noreg, men på nokre område aukar bruken av engelsk. Forsking og høgare utdanning er eit område der engelskbruken aukar og norsk som fagspråk blir svekt. For å styrkje utviklinga og bruken av norsk fagspråk la regjeringa i 2023 fram *Handlingsplan for norsk fagspråk i akademien*. Tiltaket om obligatorisk norskopplæring for stipendiatar og postdoktorar som ikkje kan dokumentere ferdigheiter i norsk, svensk eller dansk på nivå A2 ved tilsetjing, blei fjerna i 2025. Institusjonane skal fortsatt tilby gratis norskopplæring for denne gruppa. Dei 20 andre tiltaka i handlingsplanen for å styrke norsk fagspråk blir følgt opp av regjeringa.

Å leggje til rette for at datamaskiner, språkteknologi og kunstig intelligens (KI) skal fungere godt på norsk, er avgjerande både for språket og for kvaliteten på digital kommunikasjon, oppgåveløysing og samhandling. Frå 2025 har Nasjonalbiblioteket fått i oppdrag å trene norske og samiske språkmodellar. Formålet er

å leggje til rette for ein trygg KI-bruk som støttar opp under norsk og samisk språk og kultur, og demokratiske verdiar. Den politiske og teknologiske utviklinga den seinare tida viser at det er behov for at Noreg sjølv utviklar transparente, dokumenterte og representative språkmodellar.

Regjeringa vil

- verne, utvikle og styrkje norsk språk, slik at det blir sikra som eit samfunnsberande språk
- verne, utvikle og styrkje samiske språk i tråd med reglane i samelova
- verne og fremje nasjonale minoritetsspråk og norsk teiknspråk
- sikre at alle sektorar tek sin del av ansvaret for å byggje ut og vedlikehalde språket som infrastruktur for demokrati og deltaking
- sikre at forvaltninga kommuniserer klart, presist og tilpassa mottakaren
- fremje leseferdigheiter og leselyst, mellom anna i skulen

Innsatsområde og tiltak

- oppfølging av tiltak som gjeld klarspråk, kunstig intelligens og språkmodellar, i *Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030*
- oppfølging av *Handlingsplan for norsk fagspråk i akademien*
- oppfølging av leselyststrategien *Sammen om lesing* og den nasjonale satsinga *Tid for lesing*
- utvikling av ein rettleiar for oppfølging av språkpolitisk sektoransvar i departementa
- arbeid med ein ny handlingsplan for kvensk språk

2.1.3 Dei redaktørstyrte media

Funksjonane til dei redaktørstyrte media

Redaktørstyrte medium nyt eit særleg vern etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10.³ Dette har samanheng med at dei redaktørstyrte media har ei særleg demokratisk rolle og ein særleg funksjon som «offentleg vaktbikkje». Dei redaktørstyrte media definerer sjølve samfunnsrolla si slik i dei innleiande punkta i Ver Varsam-plakaten⁴:

Ei fri, uavhengig og sannheitssøkande presse er blant dei viktigaste institusjonane i demokratiske samfunn. [...] Pressa tek seg av viktige oppgåver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. [...] Pressa har rett til å informere om det som skjer i samfunnet, og avdekkje kritikkverdige forhold. [...] Pressa har til oppgåve å verne enkeltmenneske og grupper mot overgrep eller forsømming frå offentlege styresmakter og institusjonar, private føretak eller andre.

Det er denne samfunnsrolla som gjer dei redaktørstyrte media til ein sentral del av infrastrukturen for ytringsfridommen, og som ligg til grunn for mediepolitikken. Mediepolitikken er basert på ei form for samfunnskontrakt, der redaktørstyrte medium leverer samfunnsnyttige tenester, og der samfunnet til gjengjeld gir media visse «privilegium», anten det er tale om særskilt lowvern eller økonomisk støtte. Omgrepet «privilegium»

er likevel misvisande, mellom anna fordi formålet ikkje er å støtte mediesektoren i seg sjølv, men å sikre offentlegheita tilgang til eit mangfald av uavhengige kjelder til informasjon, journalistikk og debatt.

Landskapet endrar seg

Kjernen i den tradisjonelle forretningsmodellen til redaktørstyrte medium er å produsere redaksjonelt innhald som dei sel til mediebrukarane, og samtidig generere inntekter ved å selje merksemda til mediebrukarane til annonsørane.

Tidlegare hadde dei redaktørstyrte media ein svært sterk posisjon gjennom å vere dei viktigaste portvaktarane til offentlegheita samtidig som dei utgjorde ein sentral distribusjonskanal for marknadsføring. Men digitaliseringa har endra dette landskapet på mange måtar når det gjeld både produksjon, distribusjon og konsum av tenester og innhald.

Den fysiske infrastrukturen for spreiding av innhald er i stor grad digitalisert, med breiband og digitale kringkastingsnett. Trykkeri og fysisk distribusjon, mellom anna gjennom Posten, har likevel framleis ei rolle når det gjeld å føre medieinnhaldet fram til publikum.⁵ Den tradisjonelle redaktøren har gått frå rolla som portvaktar med stor makt over informasjonsflyten i samfunnet til å vere éin av fleire portvaktarar. Det har komme inn nye aktørar, særleg globale teknologigigantar og sosiale medium. Folk flest er ikkje lenger berre passive konsumentar, men aktive deltakarar, innhaldsprodusentar og

³ T.d. *Jersild mot Danmark* (EMD-1989-15890), avsnitt 31.

⁴ *Norsk Presseforbund, Ver Varsam-plakaten*.

⁵ Medietilsynet, *Økonomien i Norske aviser 2020–2024*. Medietilsynet har berekna dei papirrelaterte annonse- og brukarinntektene til 5,1 milliardar kroner i 2024. I 2024 var inntektene frå nettutgåver for første gong større enn inntektene frå papirrelaterte avisprodukt.

distributørar. I dag kan alle kommunisere direkte til den breie offentlegheita på internett og sosiale medium, også på måtar og i format som det kan vere krevjande å skilje frå meir tradisjonelt medieinnhald. Samtidig ser ein at profesjonelle aktørar – både styresmakter, enkelt-politikarar, selskap og organisasjonar – i større grad kommuniserer direkte med borgarane, utanfor rammene til dei redaktørstyrte media.

Dette har òg endra medieøkonomien og medverka til at annonseinntektene til avisene har falle kraftig. I ei digital medieverkelegheit blir brukarinntektene utfordra av konkurranse frå gratisinnhald og ei forventning hos brukarane om at innhald skal vere gratis tilgjengeleg. Samtidig blir annonseinntektene utfordra i ein reklamemarknad der selskap som Meta (Facebook, Instagram) og Alphabet (Google) har posisjonert seg som hovudplattformer for annonsar. I 2024 hadde dei globale aktørane rundt tre gonger så høge annonseinntekter som norske aviser i den norske reklamemarknaden.⁶

Ettersom sosiale medium har blitt sentrale arenaer for informasjon, interaksjon og offentlig debatt, har dei òg blitt ein viktig distribusjonskanal for redaksjonelt innhald og ei kontaktflate mellom redaktørstyrte medium og publikum. Samtidig som færre les, ser eller høyrer nyheiter frå redaktørstyrte medium i aviser, på TV og i radio, er det stadig fleire som får med seg nyheiter gjennom sosiale medium. 57 prosent av befolkninga brukte sosiale medium som kjelde til nyheiter i 2024.⁷

Dei største internettplattformene har stor makt over kva slags innhald brukarane blir eksponerte

for. Dei bruker i stor grad KI-drivne tilrådingsalgoritmar, som avgjer både kva slags innhald som blir løfta fram og blir prioritert, og kva slags innhald som blir avgrensa. Fleire av plattformene har vore opne om at dei gjennom algoritmane avgrensar redaksjonelt innhald. Meta argumenterer med at brukarane er meir interesserte i innhald frå venner og kjende og innhald som engasjerer. Når plattformene følgjer ein slik strategi, blir det vanskelegare for dei redaktørstyrte media å nå ut med sitt innhald i sosiale medium. Dette kan igjen påvirke moglegheita for å treffe befolkninga med informasjon og nyheiter som er kvalitetssikra og truverdige. Særleg utfordrande kan det bli å treffe unge brukarar, som i stor grad bruker sosiale medium som nyheitskjelde.

Dei redaktørstyrte media er viktigare enn nokon gong

Nye aktørar og ytringsplattformer, endra roller og ei utvisking av grensene mellom sektorar, marknader, medietenester og sjangrar har likevel ikkje gjort dei redaktørstyrte media mindre viktige for demokratiet. Det har snarare gjort dei endå viktigare, ikkje minst som korrektiv og motvekt til stormen av uredigert, uverifisert og partisk informasjon som møter oss alle på digitale plattformer.

Sjølv om Ytringsfridomskommisjonen slo fast at studiane som er gjorde så langt, ikkje gir grunnlag for å seie at desinformasjon, ekkokammer og polarisering utgjer akutte problem i Noreg, ser vi i verda rundt oss utviklingstrekk som kan utfordre tilliten til offentlege institusjonar, til den demokratiske styreforma og til

6 Medietilsynet, *Medieøkonomi: Økonomien i norske aviser 2020–2024*.

7 Statistisk sentralbyrå, *Norsk mediebarometer 2024*.

offentlegheita i seg sjølv. Dette er utviklingstrekk vi må vere på vakt mot i Noreg òg (jf. punkt 2.5). Ein sterk og uavhengig mediesektor er ein viktig del av beredskapen mot slike trekk. I ei tid der nesten alle kan vere publisistar, er tilgang til informasjon og meningsytringar sjeldan ei mangelvare. Knappleiksgodet er snarare innhald med det truverd, den tilliten og den kvaliteten som er nødvendig for at innhaldet skal gi grunnlag for eit opplyst demokratisk ordsifte og ei opplyst demokratisk meningsdanning. Utfordringa i dag er særleg å skilje god frå dårleg informasjon, å skilje velfunderte synspunkt frå konspirasjonsteoriar, å skilje balanserte framstillingar frå tendensiøse eller fordomsfulle, og så vidare. Her har redaktøren og dei redaktørstyrte media framleis ein avgjerande funksjon som garantistar for eit ope og opplyst offentleg ordsifte.

Redaksjonell fridom og armlengds avstand

Oppgåva som «offentleg vaktbikkje», overvakar av offentleg maktbruk og tilretteleggjar av politisk debatt føreset at media opererer uavhengig av dei maktstrukturane dei skal overvake og kommentere. Ho føreset òg at allmenta har tillit til at media faktisk opptre uavhengig. Berre då kan innhald som media formidlar, gi grunnlag for fri og opplyst politisk meningsdanning. Reell redaksjonell fridom – frå både styresmakter og eigarar – er dermed ein føresetnad for at media skal kunne fungere som infrastruktur for det offentlege ordsiftet. Lovreglar som vernar den redaksjonelle fridommen, finst i dag i medieansvarslova og kringkastingslova.

Politisk bestemte tilskot til media kan undergrave tilliten til at dei redaktørstyrte media er redaksjonelt uavhengige av styresmaktene. Utan system som sikrar den redaksjonelle fridommen, kunne ein auke eller reduksjon i tilskotsbeløp bli tolka som ei påskjøning eller straff for den redaksjonelle linja overfor regjeringa. Mediestøtteordningane er derfor utforma slik at tilskot blir utmålte og tildelte etter objektive og etterprøvbare kriterium så langt råd er. Mediestøttelova avskjer òg instruksjonsretten til departementet og høvet til å gjere om vedtak i Medietilsynet. Klager blir behandla av Medieklagenemnda, som på same måten er uavhengig av departementet i enkeltsaker.

Truverd, kvalitet og tillit

For at dei redaktørstyrte media skal kunne fylle funksjonen som infrastruktur, må dei ikkje berre vere redaksjonelt uavhengige av styresmaktene. Dei må òg drivast etter etterrettelege metodar og prinsipp om kjeldekritikk som sikrar – og gir oss tillit til – at vi kan bruke informasjonen vi får, som grunnlag for eigne meiningar. Dette er redaksjonelle avgjerder, og dermed noko som kviler på bransjeorgan, sjølv dømmesystemet og kvar enkelt redaksjon.

Det etiske sjølv dømmesystemet i media tek utgangspunkt i samfunnsoppdraget til media og peiker på rettar og oppgåver som følgjer av det. Ver Varsam-plakaten inneheld etiske normer og reglar for pressa og blir handheva av Pressens Faglige Utvalg (PFU). Kompetanseområdet for PFU omfattar i prinsippet alle journalistiske medium. Medieansvarsutvalet⁸

8 NOU 2011: 12 [Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag](#).

vurderte at sjølv dømmesystemet har hatt ein institusjonaliserande funksjon, og at dei redaktørstyrte media er kjenneteikna av at arbeidet blir drive etter journalistiske normer og prinsipp baserte på profesjonalitet og bransjetilhøyrslø.

Styresmaktene kan likevel bidra til å byggje opp under truverdet, kvaliteten og tilliten til media. Eit viktig element er å sikre at dei redaktørstyrte media har økonomisk grunnlag for å produsere journalistikk av høg kvalitet. Her bidreg styresmaktene gjennom den direkte mediestøtta, finansieringa av NRK og avtalen med TV2 som kommersiell allmennkringkastar.

Eit anna viktig offentleg ansvar er gode og oppdaterte rettslege rammevilkår for produksjon og publisering av journalistikk. Medieansvarslova bidreg til seriøs og truverdig journalistikk ved å gi redaktøren eit skjerpt rettsleg ansvar (straffansvar og erstatningsansvar) for publisert innhald. Kjeldevernet og avgrensingane i bruk av tvangsmiddel mot media gjer at potensielle kjelder kan ha tillit til at media ikkje blir pålagde å oppgi namnet deira, og til at namnet heller ikkje blir røpt gjennom ransaking, beslag eller utleveringspålegg hos og mot media. Dette bidreg òg til at mediebrukarane kan ha tillit til det media rapporterer.

«Alternative medium» er medieaktørar som ønskjer å vere eit korrektiv til dei etablerte media. Dei er gjerne kritiske til korleis dei etablerte media utfører samfunnsoppdraget sitt, og utfordrar publisistiske prinsipp. Framveksten av alternative medium er dermed knytt til ein

mistillit til dei etablerte media og – i forlenging av det – til styresmaktene og mediepolitikken som støttar opp under dei etablerte media, både økonomisk og på andre måtar. Alternative medium kan openbert fungere som verdifulle korrektiv, og dekkje blindsoner i den offentlege debatten. Dei kan òg representere marginaliserte grupper som i mindre grad når fram i dei etablerte media. Samtidig finst det døme på at aktørar som ikkje følgjer presseetiske standardar og allment aksepterte journalistiske arbeidsmetodar, medvite etterliknar redaktørstyrte medium eller bruker journalistisk uttrykksform for å skape interesse og gi inntrykk av seriøsitet. Det kan dreie seg om alt frå tekstreklame til medviten undergraving av tilliten til demokratiske institusjonar som ledd i hybrid krigføring.

Det er sentralt at offentlege styresmakter ikkje skal forskjellsbehandle medium ut frå kva slags verkelegheitsbilete eller politiske synspunkt dei fremjar. Samtidig må det vere legitimt å skilje mellom medium basert på metodebruk. Sjølv om Ver Varsam-plakaten er utarbeidd av organisasjonar som i liten grad representerer dei «alternative» media, gir han langt på veg uttrykk for allment aksepterte prinsipp om kva som er journalistisk metode. Det er den journalistiske metoden som er grunnlaget for den demokratiske rolla og vaktbikkjefunksjonen til dei redaktørstyrte media.

Regjeringa vil

- støtte den demokratiske funksjonen til dei redaktørstyrte media ved å fremje avsendarmangfald, innhaldsmangfald og bruksmangfald, og motverke framveksten av tematiske eller geografiske blindsoner
- sikre den redaksjonelle fridommen til media, mellom anna ved å forvalte statlege midlar til medieformål etter prinsippet om armlengds avstand
- sikre gode rettslege rammevilkår for produksjon og publisering av journalistikk
- anerkjenne den samfunnskritiske rolla til dei redaktørstyrte media, mellom anna ved å vere tilgjengeleg for pressa og prioritere forum der det blir drive undersøkjande journalistikk og stilt kritiske spørsmål

Innsatsområde og tiltak

- utarbeiding av mediepolitiske styringssignal for perioden 2027–2030
- gjennomføring av mediefridomsforordninga (European Media Freedom Act)
- fasilitering av dialog mellom norske medium og plattformsselskapa

2.1.4 Internett og plattformer

Internett som kanal for ytringar og informasjon

Ytringsfridomskommisjonen slo fast at internett er den grunnleggjande infrastrukturen for å utøve ytrings- og informasjonsfridommen for dei aller fleste nordmenn i dag. Heile 94 prosent bruker nettet minst éin gong i løpet av ein gjennomsnittsdag. I aldersgruppa 16–24 år er nær sagt alle innom internett i løpet av ein dag. I 2024 brukte befolkninga i snitt 4 timar og 35 minutt på internett om dagen. Det er unge i alderen 16–19 år som bruker mest tid på internett, med over 7,5 timar på ein gjennomsnittsdag.⁹

Som informasjonskjelder har nettplattformer og sosiale medium ei mangfaldig rolle. Dei er viktige kjelder til informasjon frå profesjonelle aktørar, til dømes redaktørstyrte medium, organisasjonar og politiske parti. Dei er òg kjelder til informasjon og synspunkt frå privatpersonar, mellom anna familie, venner og personar ein følgjer. Endeleg kan dei fungere som verktøy for meir direkte tilgang til førstehands- eller andrehandskjelder.

Stadig meir av nyheitskonsumet i befolkninga skjer digitalt og gjennom sosiale medium. Seks av ti i befolkninga ser og les nyheiter på sosiale medium. For dei mellom 9 og 24 år er sosiale medium den vanlegaste nyheitskjelda.¹⁰ Ei undersøking Medietilsynet gjorde i 2024, viste

det same – og at TikTok, Snapchat og YouTube er dei sosiale media der flest barn og unge (i aldersgruppa 8–18 år) får med seg nyheiter.¹¹

Sosiale medium har òg revolusjonert høvet til å ytre seg og delta i offentlegheita, men det er ikkje alle som bruker dette høvet aktivt. Omtrent halvparten av oss ytrar oss gjennom sosiale medium. Det er likevel ganske få, rundt ti prosent av befolkninga, som jamleg ytrar seg offentlig om politikk eller samfunnsliv.¹² Å delta i samfunnsdebatten på nettet gir ikkje nokon garanti for å bli høyrd. Ein del enkeltpersonar har fått eit svært stort publikum og ei viss definisjonsmakt på sitt felt gjennom kanalane og profilane sine på sosiale medium. Generelt er det likevel slik at kven som faktisk blir lytta til og har påverknadsmakt, avheng av formelle og uformelle maktstrukturar som i stor grad fungerer likeins på nettet som i samfunnet elles. I den grad publisering i kommentarfelt og debattforum i praksis inneber ein diskusjon mellom ei mindre gruppe aktive debattantar, kan inntrykket av å tale til offentlegheita vere illusorisk.

Det er samtidig viktig å understreke at dei digitale plattformene ikkje berre er nyheitskjelder og arenaer for samfunnsdebatt. Dei blir brukte til underhaldning, dataspel, netthandel, læring, kreativ utfolding, mobilisering, sosiale rørsler, aktivisme, motoffentlegheiter og ikkje minst til bygging og vedlikehald av sosiale relasjonar.

9 Statistisk sentralbyrå, [Norsk mediebarometer 2024](#).

10 Statistisk sentralbyrå, [Norsk mediebarometer 2024](#).

11 Medietilsynet, [Barn og medier 2024](#).

12 NOU 2022: 9 [En åpen og opplyst offentlig samtale](#), s. 96.

Risikofaktorar knytte til bruk av internett og sosiale medium

Digitale aktivitetar gir både positive opplevingar og mange moglegheiter – for sosial kontakt, kreativitet, læring og meningsutveksling. Samtidig blir brukarane eksponerte for digitale risikoar, som personvernutfordringar, kroppspress, mobbing og overgrep. Ytringsfridomskommisjonen gjekk gjennom forskinga på moglege skadeeffektar ved sosiale medium. Dei fann at det er krevjande å gi eintydige svar, og at enkeltstudiar peiker i ulike retningar. Medieskadelegheitsutvalet (NOU 2021: 3) og Skjermbrukutvalet (NOU 2024: 20) har gått gjennom tilgjengeleg forskning om skadeverknader for barn, og har komme til tilsvarande konklusjonar.

Mange uroar seg for at internett og sosiale medium gjer det lettare å spreie hets, truslar og desinformasjon, og at måten tilrådingssystem og algoritmar fungerer på, kan føre til ekko-kammer og meir polarisering i samfunnet. Ytringsfridomskommisjonen fann generelt at forskinga gir eit meir nyansert bilete enn det som kjem fram i debatten om desse temaa. Samtidig har det skjedd mykje på dette området sidan 2022 (sjå punkt 2.5).

Det ligg òg ein risiko i at sosiale medium har blitt ei så viktig nyheitskjelde, særleg for unge. Sjølv om redaktørstyrte medium òg er til stades med kvalitetssikra innhald på desse plattformene, kan det vere krevjande for brukarane å skilje ulike kjelder frå kvarandre og vite kva kjelder dei kan stole på. Dette kan i sin tur føre til at mange ikkje forstår eller anerkjenner funksjonen og betydninga journalistikk og redaktørstyrte medium har for ytringsfridommen og eit ope og opplyst offentleg ordskifte.

Ikkje minst ligg det ein risiko i at sentrale delar av det offentlege rommet er styrt av kommersielle interesser gjennom tilrådingssystem og algoritmar som har som formål å auke tidsbruk, engasjement og inntening.

Generativ kunstig intelligens påverkar samfunnsdebatten og forsterkar risikofaktorar

Generativ kunstig intelligens (KI) er ein teknologi som kan få mykje å seie for samfunnsutviklinga. Generativ KI er maskinlæringsmodellar og KI-tenester som kan generere unikt innhald basert på dataa dei er trent på, og instruksane dei får frå menneske (ofte kalla prompts). Innhaldet kan vere tekst, bilete, lyd og video – for å nemne noko. Generativ KI blir bygd på toppen av store språkmodellar. Dette er teknologi som gir oss heilt nye verktøy for å løyse samfunnsutfordringar, forbetre offentlege tenester og bidra til større verdiskaping i næringslivet. Samtidig kan generativ KI forsterke risikofaktorane knytte til bruk av digitale plattformer. Maskiner som er utstyrte med generative eigenskapar, kan produsere nytt innhald, ta del i det offentlege ordskiftet på ein menneskeliknande måte og formidle meiningar, haldningar og verdiar. Ikkje minst gir kunstig intelligens større fart i innhaldsproduksjonen. Det er grunn til å tru at ein betydeleg del av innhaldet på internett vil vere heilt eller delvis KI-generert i løpet av få år.

Ein rapport som Noregs institusjon for menneskerettar (NIM) og Teknologirådet gav ut i desember 2023, viser korleis generativ KI kan utfordre prosessane ytringsfridommen skal verne, det vil seie «sanningssøking, demokrati og den frie meningsdanninga til individet»,

jf. Grunnlova § 100 andre ledd.¹³ *Sanningssøking* blir utfordra fordi generativ KI ikkje forhold seg til sjølve verkelegheita, men berre til statistiske mønster. Dei generative modellane har derfor ikkje noko eigentleg omgrep om sanning og løgn. *Den frie meiningsdanninga til individet* blir utfordra dersom informasjonen vi får, er maskin-generert og utforma for å halde på merksemda vår og skape engasjement, til dømes ved å forsterke kognitive feilslutningar eller fordom-mar. *Demokratiet* kan bli utfordra mellom anna ved at generativ KI målstyrer, manipulerer, sensurerer eller diktar opp informasjon.

KI vil derfor kunne påverke den politiske samfunnsdebatten og dagsordenen, og få mykje å seie for korleis veljarane får informasjon – og kva informasjon dei får – om val og om dei ulike politiske partia og kandidatane. Kombinasjonen av KI, sosiale medium og cyberoperasjonar har gitt utanlandske og innanlandske aktørar nye moglegheiter for fordekt valpåverknad.¹⁴ Skeivskapar i treningsdata kan òg få KI-modellar til å reproducere eller generere diskriminerande innhald. Ei spesielt urovekkjande side av KI-utviklinga er at det i enkelte tilfelle kan bli tilnærma umogleg å skilje mellom falskt og ekte innhald. Det kan føre til auka mistru til digitalt formidla innhald generelt – også frå truverdige kjelder – noko som vil svekkje den rolla digitale plattformer har som infrastruktur for ytringsfridommen.

Ansaret og handlingsrommet til styresmaktene

Som det går fram ovanfor, spelar nettplattformene ei heilt sentral rolle for utveksling av informasjon, synspunkt og debatt i samfunnet.

Samtidig er det knytt risikofaktorar til desse plattformene, og dei kan bli ytterlegare forsterka av utviklinga innanfor generativ KI. Styresmaktene har derfor eit viktig ansvar for å leggje til rette for at den digitale infrastrukturen kan fungere på ein måte som fremjar eit ope og opplyst offentleg ordskifte.

Styresmaktene legg til rette både gjennom økonomiske verkemiddel (til dømes tilskot til utbygging av høgfallsbreiband i område der det ikkje er kommersielt grunnlag), gjennom kompetanseheving og -deling (til dømes i skulen eller ved å utvikle rettleiingsressursar), gjennom utvikling av felles standardar og arkitektur og gjennom regulering (til dømes av personvern, forvaltning av frekvensressursar, vern av mindreårige og rettsleg ansvar for innhald).

Samtidig blir digitale tenester i stor grad leverte av tenestetilbydarar utanfor Noreg. Det avgrensar det nasjonale handlingsrommet og gjer at ein velfungerande digital infrastruktur for ytringsfridommen i stor grad er avhengig av internasjonalt samarbeid og mellomstatleg regulering.

Ei rekkje EU-regelverk legg viktige rammer for levering av digitale tenester. Ytringsfridoms-kommisjonen peikte på forordninga om digitale tenester (Digital Services Act, DSA) som det viktigaste rammeverket for regulering av formidlaransvar på nettet i tida framover. Andre sentrale regelverk er forordninga om mediefridom (European Media Freedom Act – EMFA), som mellom anna skal sikre mediemangfald og den uavhengige stillinga til media, og KI-forordninga (AI Act), som legg til rette for at næringslivet og offentleg sektor kan ta i bruk

13 Teknologirådet og Noregs institusjon for menneskerettar, *Generativ kunstig intelligens og ytringsfrihet* (2023).

14 Rapport frå ekspertgruppa for kunstig intelligens og val, *Kunstig intelligens og demokratiske valg* (2025).

KI-teknologien på ein innovativ og etisk ansvarleg måte. Norske styresmakter må derfor ta ei aktiv rolle internasjonalt for å påverke regelverksutviklinga framover.

I 2023 kom ei tankesmie nedsett av dei nordiske kulturministrane med tilrådingar for å styrkje den demokratiske dialogen i Norden, i lys av

den raske teknologiske utviklinga og innverknaden teknologigigantane har på den offentlege debatten. Tankesmia tilrår at dei nordiske landa samarbeider for å bli ein einskapleg tekdemokratisk region, og det er mellom anna sett i gang arbeid for å utvikle eit tryggare digitalt demokrati for barn og unge.

Regjeringa vil

- sørge for ein sikker og framtidsretta digital infrastruktur, med høgfallsbreiband og god mobildekning til alle
- heve den digitale kompetansen hos grupper som opplever digitale barrierar og digital utanforskap, slik at alle får ta del i den digitale infrastrukturen
- sikre barn ein trygg og aktiv digital oppvekst der dei er verna mot skadeleg innhald og har høve til å ytre seg, søkje informasjon og delta i kultur- og samfunnsliv
- at kunstig intelligens som blir utvikla og brukt i Noreg, skal byggje på etiske prinsipp og respektere menneskerettane og demokratiet
- prioritere å gjennomføre EØS-relevante EU-regelverk og ta ei aktiv rolle internasjonalt for å påverke regelverksutviklinga

Innsatsområde og tiltak

- oppfølging av *Nasjonal strategi for kunstig intelligens* og *Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030*
- oppfølging av Meld. St. 32 (2024–2025) *Trygg oppvekst i et digitalt samfunn*
- innlemming av *Digital Services Act* (DSA) i EØS-avtalen og norsk rett
- oppfølging av tilrådingane frå ekspertgruppa for KI og val
- oppfølging av tilrådingane frå den nordiske tankesmia for teknologi og demokrati

2.1.5 Kunst- og kulturliv

Det offentlege ordsiftet går føre seg på mange arenaer og i mange kanalar. Sentralt i dette biletet står kunst- og kulturlivet. Enger-utvalet, som greidde ut kulturløftet i 2013, konstaterte:¹⁵

Utvalget vil framheve at et rikt og variert kulturliv er en forutsetning for et levende demokrati og for ivaretagelse av ytringsfriheten, og ser dette som en sentral begrunnelse for kulturpolitikken.

Kunst og kultur gir individ og samfunn arenaer for samhald, glede og tilhøyrse og for bruygging, integrering og forhindring av utanforskap. Kunst og kultur byggjer tillit, toleranse og solidaritet mellom ulike befolkningsgrupper. Forsking tyder òg på at det er ein samanheng mellom deltaking i kulturen og deltaking i demokratiet.¹⁶ Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) legg òg vekt på kva kunsten og kulturen betyr for demokratiet, i sine vurderingar.

Det statlege ansvaret innanfor kulturpolitikken er først og fremst knytt til finansiering av ulike typar kulturinstitusjonar og tilskotsordningar for utvikling, produksjon og formidling av kunst og kulturelle uttrykk innanfor ulike sjangrar i det såkalla frie feltet. Ved hjelp av offentlege midlar er det gjennom åra bygd opp og sikra ein mangfaldig kunst- og kulturproduksjon og ein solid infrastruktur av kunst- og kulturinstitusjonar over heile landet. Desse institusjonane arrangerer mellom anna debattar og samtalar, og dei er visningsstader for ytringar som film, scenekunst, visuell kunst og performance av ulike slag. Dei held òg konsertar og fasiliterer

foredrag og ulike former for deltaking i sivilsamfunn og frivillig verksemd.

Kunst- og kulturlivet bidreg sterkt til at det offentlege ordsiftet kan vere både ope og opplyst. Til dømes er bokbransjen – med forfattarar, omsetjarar, illustratørar, forlag, bokhandlarar, bokklubbar, strøymetenester og distribusjonssentralar – ein grunnleggjande infrastruktur for eit levande språk og ein viktig kanal for eit mangfald av ulike stemmer, livserfaringar og forteljingar som bidreg til tilgang på kunnskap og innsikt. Biblioteka har ei sentral rolle som inkluderande arena for læring, samtale og debatt, der det er rom for diskusjon og usemje. Biblioteka har dessutan ei rolle i å styrkje den kritiske medieforståinga i befolkinga, noko som er med og aukar motstandskrafta mot desinformasjon. Regjeringa vil meisle ut ein ny bibliotekpolitikk som skal gjelde frå 2026, og vil då vurdere kva rolle biblioteka skal ha i arbeidet med å førebyggje ekstremisme.

Marknadskorrektiv og armlengds avstand

Kvalitet og mangfald er sentrale kulturpolitiske mål for både produksjon og deltaking. Noreg er eit lite språkområde og eit langstrekt land med relativt få innbyggjarar. Marknadskreftene åleine er derfor ikkje nok til å sikre eit rikt og mangfaldig kulturliv. Mykje av kulturpolitikken er bygd opp som eit marknadskorrigerande system, der den offentlege finansieringa gir institusjonane rom til å utforske nye uttrykk, tilby både eit breitt og eit smalare repertoar og sleppe til nye, ukjende stemmer. I sum bidreg dette til det offentlege ordsiftet ved at fleire

15 NOU 2013: 4, *Kulturutredningen 2014*, s. 10.

16 Hammonds, W., *Culture and democracy, the evidence* (2023).

stemmer og ytringar slepp til på fellesarenaene våre. Tilbod om ulike typar uttrykk gjer òg at fleire opplever at arenaene og institusjonane er relevante for dei. Å halde oppe mangfaldet av uttrykk, stemmer og historier i kunst- og kulturlivet – og stadig søkje å inkludere fleire – er derfor eit viktig mål for kulturpolitikken.

Ein annan grunnleggjande føresetnad for å sikre kunst- og kulturlivet si rolle i demokratiet, og for å vareta ytringsfridommen, er at dei offentlege løyvingane blir tildelte med armlengds avstand til dei politiske prioriteringane som til kvar tid gjeld. For at det som blir skapt og presentert for eit publikum, skal vere truverdig som frie ytringar, må det sikrast at dei kunstnarlege vala som er gjorde, er funderte i faglege vurderingar og omsyn. For at kunst- og kulturlivet skal bidra til eit ope og opplyst ordskifte, må dei som deltek, vere trygge på at ytringane og meiningane som kjem til uttrykk, ikkje er politisk styrte. Dersom dei mistenkjer at nokon av programma og tilboda på kunst- og kulturarenaer har ein skjult agenda eller tener andre interesser, mistar desse arenaene krafta si som meiningfulle møteplassar for eit ope ordskifte.

Rettslege rammer

Det offentlege legg òg til rette for kunst- og kulturlivet som infrastruktur for ytringsfridommen gjennom rettsleg regulering.

Overordna slår kulturlova¹⁷ fast at det å leggje til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd er ei lovpålagd oppgåve for både staten, fylkeskommunane og kommunane. Dette er i praksis

ei presisering av infrastrukturkravet på kulturfeltet, noko som går klart fram av formålsparagrafen etter ei lovendring som blei vedteken i mars 2025.

Åndsverklova¹⁸ blir ofte omtalt som den viktigaste kulturlova vi har. Lova nedfeller rettane til opphavarar og utøvande kunstnarar – dei som skriv bøker, lagar musikk eller står på scena. Kjernen i lova er at opphavaren har einerett til å rå over åndsverket ved å framstille eksemplar av verket og gjere det tilgjengeleg for allmenta. Overordna gjer åndsverklova det mogleg å leve av skapande verksemd og legg grunnlaget for produksjon av ny kunst og kultur. Samtidig balanserer lova mange ulike interesser – til dømes interessa samfunnet og brukarane har av å ha tilgang til åndsverk.

Boklova¹⁹ skal leggje til rette for breidd, mangfald og kvalitet i litteraturen som blir gitt ut i Noreg, og sikre at alle i landet har god tilgang til denne litteraturen. Lova sikrar fastprisordninga, som bidreg til gode og stabile rammevilkår for aktørar som skaper og omset norsk litteratur. Fastpris bidreg òg til den fysiske infrastrukturen for ytringsfridommen ved å sikre grunnlaget for bokhandlar på små stader der det elles ikkje ville lønt seg å selje bøker.

17 Lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd.

18 Lov 15. juni 2018 nr. 40 om opphavsrett til åndsverk.

19 Lov 16. juni 2023 nr. 64 om omsetning av bøker.

Regjeringa vil

- styrkje og leggje til rette for eit ope, mangfaldig og variert kunst- og kulturliv som er tilgjengeleg for alle
- forvalte statlege midlar til kulturformål etter prinsippet om armlengds avstand og ambisjonen om ypparste kvalitet

Innsatsområde og tiltak

- oppfølging av den reviderte kulturlova, inkludert vurdering av behovet for rettleiarar om armlengdsprinsippet og kommunal planlegging
- oppfølging av den nye boklova, inkludert utgreiing av digitalt utlån, avanseregulering og fastpris for lærebøker for høgare utdanning og fagbøker for profesjonsmarknaden
- utmeisling av ein ny bibliotekpolitikk
- oppfølging av gjeldande strategiar på kulturfeltet, inkludert *Mer film sammen – regjeringens strategi for kino og filmformidling*, *Rom for demokrati og danning* – utvidet nasjonal bibliotekstrategi – ut 2025 og *Tid for spill – regjeringens dataspillstrategi 2024–2026*

2.1.6 Skulen

Skulen skal gi elevane kunnskap som gjer dei i stand til å delta i demokratiske prosessar. Demokrati og medborgarskap er ein del av grunnmuren i norsk skule. Elevane skal lære å ytre eigne meininger, handtere meiningsbrytingar og respektere usemje. Skulen skal òg skape respekt for at menneske er ulike, og løyse konflikhtar på ein fredeleg måte. Barn og unge må få delta i demokratiske prosessar og medverke i skulekvardagen. Når elevane deltek i fellesskapen på skulen, lærer dei grunnleggjande demokratiske verdiar i praksis.

Grunnskulen og vidaregåande opplæring har eit breitt mandat, som er beskrive i opplæringslova og utdjupa i overordna del av læreplanverket. Det er læreplanverket som set mål og rammer for kva kompetanse elevane skal utvikle. I 2020 tok skulane i bruk læreplanverket LK20/LK20S.

Det nye læreplanverket blei utvikla gjennom ein open prosess der elevar, lærarar, skuleleiarar og andre skulefolk kunne komme med innspel undervegs. Læreplanverket blir evaluert i perioden 2020–2025. Evalueringa skal mellom anna gi svar på korleis dei nye læreplanane blir tekne i bruk, og om dei endrar praksisen i skulen i tråd med intensjonane.

Overordna del av læreplanverket slår tydeleg fast at opplæringa skal fremje oppslutnad om demokratiske verdiar og demokratiet som styreform.²⁰ Ho skal gi elevane forståing for spelereglane i

demokratiet og betydninga av å halde desse i hevd. Å delta i samfunnet inneber å respektere og slutte opp om grunnleggjande demokratiske verdiar som ytringsfridom, gjensidig respekt, toleranse, trus- og livssynsfridom for den enkelte og frie val. Demokratiske verdiar må fremjast gjennom aktiv deltaking i heile opplæringsløpet. Demokrati og medborgarskap er prioritert som eitt av tre tverrfaglege tema i skulen, og elevane jobbar med å utvikle kunnskap om demokratiet og demokratiske verdiar og haldningar i fleire fag gjennom heile skuleløpet.

Overordna del av læreplanen slår òg tydeleg fast at skulen skal vere ein stad der barn og unge opplever demokrati i praksis. Elevane skal erfare at dei blir lytta til i skulekvardagen, at dei har reell innverknad, og at dei kan påverke det som vedkjem dei. Når stemma til elevane blir høyrd i skulen, opplever dei korleis dei sjølve kan ta eigne medvitne val. Det bidreg òg til at dei stiller spørsmål, har opne og ærlege diskusjonar og blir trygge på å uttrykkje usemje. Slike erfaringar har ein verdi her og no og førebur elevane på å bli ansvarlege samfunnsborgarar.

Ferdigheiter i lesing, skriving og rekning er grunnleggjande reiskapar for å lære og forstå. Dei er nødvendige for å kunne delta aktivt i demokratiske prosessar og for å bruke ytringsfridommen.

Sjølv om mykje går bra i skulen, viser internasjonale undersøkingar som PISA²¹, TIMSS²² og PIRLS²³ at fleire elevar presterer på dei lågaste meistringsnivåa i lesing og matematikk, og forskjellane

20 Utdanningsdirektoratet, *Overordna del – verdiar og prinsipp for grunnopplæringa*.

21 Programme for International Student Assessment (OECD).

22 Third International Mathematics and Science Study.

23 Progress in International Reading Literacy Study (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement).

mellom elevane aukar. Færre les på fritida, og leselysta går ned. ICCS, som er ein internasjonal studie av demokrati- og medborgarskap-sutdanning, undersøker kor godt budde norske niandeklassingar er på å delta aktivt i samfunnet.²⁴ Norske elevar har vist gode resultat i denne undersøkinga tidlegare, men i 2022 hadde Noreg den største nedgangen av alle deltakarlanda i kunnskapsdelen. Norske elevar skårar framleis betre enn gjennomsnittet i deltakarlanda, men andelen elevar på dei lågaste meistringsnivåa har auka kraftig, og det er urovekkjande. Samtidig viser ICCS 2022 at norske 14-åringar er blitt meir aktive når det gjeld å snakke om politikk, samfunnsspørsmål og det som skjer i andre land, enn dei var i undersøkingane frå 2009 og 2016. Norske elevar uttrykkjer òg sterk støtte til demokratiet som styreform.

Det er utvikla ressursar og materiell som skulane kan bruke i demokratiopplæringa og arbeidet med det tverrfaglege temaet demokrati og medborgarskap. Dembra (Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme) tilbyr rettleiing, kurs og nettbaserte ressursar for førebygging av ulike former for gruppefiendskap, som fordømmar, framandfrykt, rasisme, antisemittisme, muslimfiendskap og ekstremisme. Kjernen i Dembra er å førebyggje utanforskap og udemokratiske haldningar gjennom å byggje demokratisk kompetanse, med inkludering og deltaking, kritisk tenking og mangfaldskompetanse som sentrale prinsipp. Tilbodet er retta mot skular og lærarutdanningar i Noreg.

Regjeringa har lagt fram Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*.²⁵ Meldinga understrekar at demokratiopplæringa er ein sentral del av mandatet til skulen, og at det er grunn til uro når kunnskapen om demokratiet går ned.

I meldinga legg regjeringa fram ei rekkje tiltak for å snu dei negative trendane gjennom ein meir praktisk og variert skule. Leseferdigheitene og leselysta til elevane skal styrkjast gjennom leselyststrategien *Sammen om lesing* og den nasjonale satsinga *Tid for lesing*. Skulebiblioteka og dei nasjonale sentera for lesing og skrivning skal òg styrkjast.

Ekstremismekommisjonen peiker på at å etablere eit inkluderande læringsmiljø på skulen òg er ein måte å styrkje den demokratiske motstandskrafta på. Mange skular gjer eit viktig arbeid ved å la elevane oppleve å høyre til, mestre, bli anerkjende og høyrd. Eit trygt skulemiljø der både elevar og lærarar opplever at det er lov å vere usamd, legg til rette for at ulike haldningar og oppfatningar kan komme fram.

Den nye opplæringslova presiserer at skulereglane skal innehalde reglar om organisering av skuledemokratiet og om rettar og plikter for elevane. Det er no lovfesta at skulen skal leggje til rette for at alle elevar skal kunne ytre seg, at skulen skal oppmuntre til deltaking i skuledemokratiet, og at skulen skal hjelpe elevane i dette arbeidet. Skulen må òg jobbe aktivt for

24 Utdanningsdirektoratet, *ICCS 2022 – rapport om medborgerskap*.

25 Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole*.

å skape eit trygt miljø der alle elevar kan ytre seg og delta i skuledemokratiet på ulike måtar, og ikkje berre gjennom elevrepresentantane i brukarorgana. Det må leggjast til rette for at alle elevar får høve til å delta, uavhengig av alder, kjønn, etnisitet, funksjonsnivå eller sosial bakgrunn.

Tilrettelegginga for aktiv samfunnsdeltaking startar allereie i barnehagen. I rammeplanen for barnehagen står det at barn gjennom å delta i barnehagefellesskapen skal få sjansen til å utvikle forståing for samfunnet og den verda dei er ein del av. Barnehagen skal fremje demokrati og vere ein inkluderande fellesskap der alle får høve til å ytre seg, bli høyrde og delta.

Alle barn skal kunne få oppleve demokratisk deltaking ved å bidra og medverke til innhaldet i barnehagen, uavhengig av kommunikasjons- evner og språklege ferdigheiter. Barn i samiske barnehagar skal få høve til å bidra og medverke på sitt eige språk. Barnehagen skal anerkjenne og verdsetje barnas ulike kommunikasjonsuttrykk og språk, medrekna teiknspråk. Ulike meiningar og perspektiv skal få komme til uttrykk og vere utgangspunkt for utviklinga av barnehagen som demokratisk fellesskap. Barnehagen skal bidra til at barna får forståing for og sluttar opp om demokratiske verdiar og normer som ligg til grunn for det samfunnet vi har i dag. Åndsfridommen til barnet skal anerkjennast.

Regjeringa vil

- styrkje demokratiopplæringa gjennom å støtte skulane i arbeidet med læreplanane og det tverrfaglege temaet demokrati og medborgarskap
- styrkje den demokratiske motstandskrafta ved å støtte arbeidet skulane gjer for å skape trygge og inkluderande skulemiljø der alle elevar opplever at dei kan seie det dei meiner, og delta i skuledemokratiet
- betre lese- og skriveferdigheitene til elevane

Innsatsområde og tiltak

- evaluering av læreplanane LK20/LK20S
- oppfølging av leselyststrategien *Sammen om lesing* og den nasjonale satsinga *Tid for lesing*
- styrking av Dembras arbeid mot rasisme, gruppefiendskap og udemokratiske haldningar

2.1.7 Forsking og høgare utdanning

Det moderne samfunnet er avhengig av forskning – mellom anna i teknologien vi bruker, i helse-tenestene og andre forskingsbaserte profesjonar og ikkje minst som grunnlag for den offentlege debatten. Forsking og forskingsbasert kunnskap er vi blitt vane med, og i kvardagen

tek vi det kanskje litt for gitt. Men når vi står overfor kriser, blir vi minte på kor avgjerande viktig forskning er. I møte med krig, terror, utanforskap, pandemiar og andre helsetruslar eller ei global klimakrise er det i stor grad forskinga vi vender oss til for å forstå kva som skjer, og kva handlingsalternativ vi har. Den norske offentlege finansieringa av forskning og utvikling (FoU) er nær verdstoppen.

Noregs forskingsråd (Forskingsrådet) er mellom anna finansieringskanal og kvalitets-sikringsmekanisme for forskingsprosjekt, og har ei viktig forskingsstrategisk rolle i å vareta nasjonale prioriteringar, medverke til utvikling av solide forskingsmiljø og få fram yngre forskartalent. I tillegg skal Forskringsrådet fungere som ein forskingspolitisk rådgivar for styresmaktene.

Statistisk sentralbyrå (SSB) samlar inn og legg til rette eit omfattande datagrunnlag frå administrative register, totalteljingar og utvalsundersøkingar til utarbeiding og formidling av offisiell statistikk. Datagrunnlaget til SSB er svært verdifullt for forskarar, og statistikklova slår fast at ei av oppgåvene til SSB er å gi opplysningar til statistisk bruk for forskingsformål, innanfor rammene av mellom anna personvernet og statistisk konfidensialitet.

Dei nasjonale forskningsetiske komiteane (FEK) er det viktigaste fagorganet for forskingsetikk i Noreg. Gjennom rådgiving, førebyggjande arbeid, vedtak og gransking av enkeltsaker bidreg FEK til at forskning i offentleg og privat regi skjer i samsvar med anerkjende etiske normer. Komiteane og Granskingsutvalet blir utnemnde av Kunnskapsdepartementet og er fagleg uavhengige.

Dersom forskinga skal bidra til eit ope og opplyst offentleg ordskifte, må ho vere tilgjengeleg, og ho må takast i bruk – som grunnlag for sakleg debatt, meiningsutveksling og politikkutvikling, jf. Meld. St. 14 (2024–2025) *Sikker kunnskap i en usikker verden*, kap. 7. Styresmaktene skal leggje til rette for at allmenta og verksemder over heile landet har god tilgang til forskingsbasert kunnskap av høg kvalitet. Kvalitet handlar om at forskinga er nyskapande og relevant og byggjer på anerkjende metodar og data. Open tilgang til forskingsresultat og forskingsdata er ein føresetnad for eit velfungerande forskingssystem, og nødvendig for å få kunnskap raskare i bruk. I Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høgere utdanning 2023–2032* sette regjeringa eit mål om at alle norske vitenskaplege artiklar som er finansierte gjennom offentlege midlar, skal vere opne innan 2024. Langtidsplanen slår òg fast at forskingsdata frå offentleg finansiert forskning i all hovudsak skal reknast som offentleg informasjon. I dag er over 80 prosent av offentleg finansierte forskingsartiklar ope tilgjengelege. Arbeidet med å etablere Nasjonalt kunnskapsarkiv (NVA), som skal samle publikasjonar og andre forskingsresultat i ei ope tilgjengeleg felles løysing, nærmar seg ferdigstilling. I Meld. St. 14 (2024–2025) varsla regjeringa at ho vil «sørge for at Den nasjonale støtteordningen for norskspråklige tidsskrifter i humaniora og samfunnsvitenskap (NÅHST) utvides for å sikre gode norskspråklige diamanttidsskrifter og norsk som fagspråk på flere fagområder» (s. 94).

Korleis forskinga blir brukt, til dømes i politiske debattar, kan ikkje styresmaktene regulere. Regjeringa vil likevel tydeleg forsvare og markere dei akademiske verdiane. Lovreguleringa av den akademiske yringsfridommen og av formidlingsarbeidet og formidlingsansvaret er styrkt i den nye universitets- og høgskulelova som tok til å gjelde 1. august 2024. Lova slår fast at institusjonane skal fremje og verne om akademisk fridom for studentar og tilsette og sørge for openheit om resultat frå forskning og utviklingsarbeid. Forskingsinstitutta pliktar òg å leggje til rette for at akademisk fridom gjeld for all offentleg finansiert forskning.²⁶

Den forskingsbaserte kompetansen studentane tileignar seg gjennom høgare utdanning, har over tid hatt stor betydning for det offentlege ordskiftet i Noreg. Særleg opplæringa i forskingsmetodar og akademiske ideal som systematisk testing av hypotesar, kjeldekritikk og debatt basert på sakleg argumentasjon og respekt for empirisk kunnskap har bidrege til å utvikle det som Grunnlova kallar eit «opplyst» offentleg ordskifte. Undersøkingar frå dei siste åra tyder på at det er utfordringar med det yringsklimaet dei unge opplever. Nærmare 40 prosent av dei unge oppgir at dei ikkje tør å seie kva dei meiner.²⁷ I lys av slike funn har høgare utdanningsinstitusjonar ei viktig oppgåve framover i å styrkje forståinga og utbreiinga av dei akademiske idealane og bidra til eit yringsklima der det er høgt under taket for sakleg usemje og debatt. Ved universiteta og høgskulane har studentdemokratiet ei viktig rolle å spele i dette.

26 [Retningslinjer for statlig grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern.](#)

27 Opinion: UNG2023

Ekspertutvalet for akademisk ytringsfridom påpeiker i NOU 2022: 2 *Akademisk ytringsfrihet* at ein ikkje kan føresetje at studentar, tilsette eller leiarar i høgare utdanning har ei grunnleggjande forståing av kva akademisk ytringsfridom inneber (s. 85). I Langtidsplanen (s. 84) ber regjeringa

«alle universiteter, høyskoler, helseforetak og forskningsinstitutter som mottar statlige grunn- eller basisbevilgninger, om å verne om den akademiske ytringsfriheten til sine ansatte,

tilby nødvendig opplæring i hva ytringsfriheten innebærer, og sikre at akademiske kvalitetsnormer ivaretas gjennom fagfellelvurdering og levende debatt i fagmiljøene».

For å sjå om dette blir følgt opp i sektoren, vurderer regjeringa å undersøkje i kva grad akademisk ytringsfridom inngår i forskaropplæringa, og i kva grad leiinga i universitets-, høgskule- og instituttsektoren har eigna arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling når det gjeld akademisk ytringsfridom.

Regjeringa vil

- leggje til rette for at alle har tilgang til forskingsbasert kunnskap, mellom anna ved å oppretthalde eit høgt nivå på investeringane i forskning og høgare utdanning og sikre at norske vitenskaplege artiklar som er finansierte gjennom offentlege midlar, er ope tilgjengelege
- bidra til eit ope og opplyst offentleg ordskifte ved å halde høgt dei vitenskaplege idealane om etterprøvbarheit, metodisk gjennomsiktigheit og systematisk og etterretteleg analyse
- forsvare og markere dei akademiske verdiane og den akademiske fridommen

Innsatsområde og tiltak

- oppfølging av langtidsplanen for forskning og høgare utdanning 2023–2032
- oppfølging av stortingsmeldinga om forskningssystemet, Meld. St. 14 (2024–2025)

2.1.8 Sivilsamfunnet

Sivilsamfunnet og frivillig sektor er ein berejke for tillit og tilhøyrse i samfunnet. Gjennom deltaking i frivillige organisasjonar blir det skapt møteplassar for barn, vaksne og eldre på tvers av generasjonar og bakgrunn som bidreg til å utvikle sosiale ferdigheiter, vennskapar, nettverk og meistringsopplevingar. Aktivitetane i frivillige organisasjonar og nærværet dei har i folks liv, gjer dei til viktige pådriverarar for meir demokrati og meir offentleg ordskifte og meningsbryting. Eit levande organisasjonsliv spelar derfor ei viktig demokratisk rolle som bindeledd mellom borgarane og det politiske systemet. Opne arenaer for barn og unge, som fritidsklubbar og andre fritidstilbod, tilbyr viktige lågterskel møteplassar som fremjar inkludering og tilhøyrse.

Regjeringa har eit overordna mål om at alle som ønskjer det, skal ha høve til å delta i frivillige organisasjonar og frivillig arbeid. Å delta i fritidsaktivitetar gir store gevinstar, både for kvar enkelt og for samfunnet. I Noreg er eit fleirtal på 69 prosent av befolkninga medlem av éin eller fleire organisasjonar som driv frivillig arbeid. Gode rammevilkår er avgjerande for å leggje til rette for ein mangfaldig frivillig sektor. Det inneber mellom anna føreseieleg finansiering, enkle regelverk og ordningar og tilgang til eigna lokale. Gode rammevilkår sikrar at sivilsamfunnet kan halde fram med å spele ei viktig rolle som gode skular i demokrati og ytringsfridom, gjennom treffpunkt der menneske kan møtast på tvers av generasjonar og bakgrunnar.

Det viktigaste verkemiddelet på området er dei generelle og universelle ordningane som sikrar frivillig sektor føreseieleg finansiering og fleksibilitet. I 2024 gjekk det ut over 2,7 milliardar kroner i støtte til i alt 24 346 lag og foreiningar. Det finst elles ei rekkje statlege tilskotsordningar for frivillige organisasjonar. To av dei viktigaste er *Frifond organisasjon* og *Nasjonal grunnstøtte til frivillige organisasjonar*, som rettar seg mot landsomfattande organisasjonar som driv med frivillig arbeid for barn og unge. Begge ordningane har som formål å sikre verksemda til barne- og ungdomsorganisasjonane, å stimulere til deltaking og engasjement og å bidra til meir aktivitet lokalt. Det blir stilt strenge krav til inkludering for organisasjonar som får grunnstøtte, mellom anna forbod mot rasisme og diskriminering. Gjennom slike inkluderingskrav legg styresmaktene til rette for eit organisasjonsliv som er ope og tilgjengeleg, også for minoritetar og marginaliserte grupper.

Trus- og livssynssamfunna er ein viktig del av sivilsamfunnet og frivillig sektor i Noreg. Dei organisasjonane som er etablerte som paraplyorganisasjonar for trus- og livssynssamfunna, har ei viktig oppgåve med å auke kunnskapen om dei ulike religionane og livssyna, både mellom samfunna og ut mot sivilsamfunnet. Barne- og familiedepartementet gir driftstilskot til paraplyorganisasjonane Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL), Norges Kristne råd og Muslimske Dialognettverk. Dialog og samhandling på tvers av tru og livssyn er heilt nødvendig i eit mangfaldig samfunn. I Noreg har trus- og livssynssamfunna sjølve drive fram dialogen, gjennom eit engasjement for å fremje

kunnskap og respekt på tvers av trus- og livssynsskilje og for å bidra til å løyse samfunnsutfordringar.

Politiske parti spelar òg ei viktig rolle i sivilsamfunnet, særleg når det gjeld meningsbryting og synleggjering av politisk usemje. Sentrale

og lokale ledd gjer at partia har eit breitt nedslagsfelt, og bidreg til at mange får høve til å engasjere seg i lokalsamfunnet sitt. Ungdomsorganisasjonane til partia er viktige arenaer for å rekruttere unge til organisasjonslivet.

Regjeringa vil

- stimulere til deltaking og aktivitet gjennom å sikre gode rammevilkår for frivillig verksemd
- gi alle som ønskjer det, høve til å delta i frivillige organisasjonar og frivillig arbeid

Innsatsområde og tiltak

- *Forenkling av statlege tilskotsordningar for frivillige organisasjonar* (ny rettleiar 2025)
- heving av kompetansen om førebygging av radikaliserings og ekstremisme hos sivilsamfunnsaktørar, jf. Meld. St. 13 (2024–2025)
- oppfølging av *Rom for deltaking – regjeringens kulturfrivillighetsstrategi* (2023–2025)
- oppfølging av *Alle inkludert! Handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur-, idretts- og friluftslivsaktiviteter, 2024–2026*

2.1.9 Arbeidslivet

Ytringsfridommen er ein grunnleggjande menneskerett. Arbeidstakarar er dermed verna av den same ytringsfridommen som gjeld utanfor arbeidslivet. Alle har rett til å uttale seg om faktiske forhold på sin eigen arbeidsplass og til å delta i offentlege debattar om spørsmål som vedkjem verksemda eller fagfeltet deira. Dette gjeld langt på veg òg dersom verksemda skulle bli skadelidande.

Fleire undersøkingar, døme og innspel gitt til Ytringsfridomskommisjonen viser at mange arbeidstakarar og fagpersonar legg band på seg eller heilt lèt vere å ytre informasjon og meiningar dei har i kraft av arbeidet sitt. Det har vore ei negativ utvikling dei siste åra. Omsynet til eit ope og opplyst offentleg ordskifte tilseier at dei som har konkret innsikt i aktuelle saker gjennom arbeidsforholdet sitt, deltek i samfunnsdebatten. Dersom dette ytringsrommet ikkje blir brukt, går samfunnet glipp av viktig informasjon, fagleg grunngitte synspunkt og verdifulle erfaringar.

Ytringsfridommen til arbeidstakarar inkluderer retten til å varsle. Varsling i arbeidslivet har vore debattert og utgreidd fleire gonger dei siste åra, mellom anna av Varslingsutvalet i 2018.²⁸ Etter dette blei det sett i verk fleire tiltak for å styrkje varslarvernet i Noreg. Ytringsfridomskommisjonen peikte på at det er viktig å trekkje fram og utnytte det rommet som finst til å fremje kritiske ytringar – utan at dette skal

karakteriserast som varsling. Dersom ein definerer varsling breiare enn det lova opnar for, blir både varslingsfunksjonen utvatna og grensene for vanleg bruk av ytringsfridom i arbeidslivet meir utydelege. Misforstått bruk av varslingsomgrepet kan skape inntrykk av at det ikkje er lov å kritisere arbeidsplassen med mindre det dreier seg om eit varsel. Både arbeidsgivarar og arbeidstakarar bør trenast opp i å handtere kritikk. Leiarar bør gå føre med eit godt døme på at kritikk er eit gode, ved at det kan gjere verksemda betre.

Skal ytringsfridommen fungere betre i arbeidslivet, må ein jobbe systematisk med ytringskulturen. Dette har arbeidstakarar og særleg arbeidsgivarar ansvar for. Samarbeidet mellom staten, arbeidstakar- og arbeidsgivarorganisasjonane, òg kjent som trepartssamarbeidet, har vore ei viktig drivkraft i utviklinga og vedlikehaldet av det norske arbeidslivet. Dette samarbeidet er òg viktig for å auke kunnskapen om verdien av ytringsfridommen, og for å oppmuntre til meir ytringsfridom i arbeidslivet.

LO og NHO har innleidd eit partssamarbeid om ytringsfridom i arbeidslivet og sett ned ei felles styringsgruppe. I samband med dette heldt dei ein felles innspelskonferanse om ytringsfridom i arbeidslivet i 2024. Målet er å utarbeide felles retningslinjer og eit opplæringsopplegg for tillitsvalde og bedrifter om korleis ein kan leggje til rette for ein god ytringskultur i arbeidslivet. Noregs institusjon for menneskerettar (NIM) hjelper partane i dette arbeidet.

28 NOU 2018: 6 [Varsling – verdier og vern](#).

Regjeringa vil

- jobbe for ein god ytringskultur i arbeidslivet
- bidra til å auke kunnskapen om verdien av ytringsfridommen og oppmode til ytringsfridom i arbeidslivet gjennom trepartssamarbeidet

Innsatsområde og tiltak

- drøfting av ytringsfridom i arbeidslivet og partssamarbeid om dette i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR)
- igangsetjing av forskings- og utviklingsprosjekt som skal evaluere varslingsreglane

2.1.10 Universell utforming

Ei offentlegheit som legg til rette for brei tilknytting, slik at eit mangfald av stemmer kan ta ordet når dei opplever at det trengst, er ei inkluderande og universelt utforma offentlegheit. Universell utforming legg til rette for at alle skal ha dei same moglegheitene til å utvikle seg, utfalde seg og delta i samfunnet. Universelt utforma løysingar gjer det mogleg for alle å komme seg til og delta i dei aktivitetane dei ønskjer, som jobb og fritidsaktivitetar, uavhengig av livsfase og funksjonsnivå. Mangel på universell utforming hindrar tilgang til ytringsarenaer og kan avgrense moglegheita til å delta i ytringsforum.²⁹ Ytringsfridomskommisjonen peikte på at «[a]lle kommer til kort i en eller annen grad i møte med offentligheten». Målet om universell utforming må derfor vere ei inkluderande tilnærming til ytringsfridommen for *alle* menneske, ikkje berre personar med funksjonsnedsetjingar. Ei offentlegheit med låg terskel for å delta og høg grad av tilgjenge vil tene alle.

Handlingsplanen *Bærekraft og like muligheter – et universelt utformet Norge 2021–2025*, skal bidra til eit berekraftig og likestilt samfunn der alle kan delta. Handlingsplanen famnar breitt og omfattar mellom anna tiltak innanfor samfunns- og arealplanlegging, IKT, språk og demokratisk infrastruktur.

Planen er den fjerde i rekkja av handlingsplanar om universell utforming. Både politikk og praksis har utvikla seg mykje i positiv retning sidan den første planen blei lansert i 2004. Universell utforming er etablert som ein ønskt og nødvendig samfunnskvalitet som påverkar folks kvardag gjennom enklare, tryggare og meir komfortable omgivnader. Dette bidreg til eit berekraftig samfunn både sosialt, økonomisk og miljømessig.

Tal frå Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir) viser at rundt 600 000 nordmenn er så lite digitale at dei truleg har store utfordringar med å ta i bruk digitale tenester.³⁰ Alder er den faktoren som spelar mest inn. Deretter følgjer det å stå utanfor arbeid og utdanning. Personar med funksjonsnedsetjingar bruker òg internett sjeldnare enn andre.

Digital utanforskap er eit demokratisk problem, og universell utforming er ein viktig del av løysinga. Regjeringa jobbar for eit samfunn der alle kan delta. For å oppnå dette i praksis må vi fjerne digitale hinder som gjer at nokre hamnar utanfor. *Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030* slår fast at digitale tenester må vere universelt utforma og byggje på klarspråksprinsippa for å vere tilgjengelege for alle.

²⁹ NIM, *Funksjonshemmedes ytringsfrihet* (2022).

³⁰ [Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse | HK-dir](#)

Regjeringa vil

- jobbe for universell utforming på alle samfunnsområde for å sikre at alle kan bruke yringsfridommen sin og delta i samfunnet
- heve den digitale kompetansen hos grupper som opplever digitale barrierar og digital utanforskap, slik at alle får ta del i det offentlege ordskiftet
- styrkje arbeidet med brukskvalitet, klarspråk og universell utforming i offentlege digitale tenester

Innsatsområde og tiltak

- innlemming av FN-konvensjonen om rettane til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD) i menneskerettslova
- revidering av *Et samfunn for alle – strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030*
- oppfølging av *Bærekraft og like muligheter – et universelt utformet Norge (2021–2025) (forlenga verketid til 2026)*
- oppfølging av *Handlingsplan for auka inkludering i eit digitalt samfunn (2023–2026)*
- implementering av EUs webdirektiv om universell utforming av nettstader og mobilapplikasjonar (WAD) i offentlig sektor



2.2 Ytringskultur



2.2.1 Innleiing

Ytringsfridomskommisjonen definerer *ytringskultur* som «den overordnede tilstanden vi alle er med på å skape gjennom hva vi ytrer, og hvordan vi gjør det». Kultur blir gjerne forstått som eit sett felles haldningar, verdiar, normer, førestillingar, tradisjonar, institusjonar, skikkar og praksisar. Ytringskulturen i eit samfunn er noko som blir skapt av menneske i samhandling, og som derfor vil endre seg over tid. Ein sunn ytringskultur er ikkje noko politiske styresmakter kan vedta. Det er i staden eit felles ansvar, der både offentleg sektor, næringslivet, sivilsamfunnet og enkeltindivid spelar ei rolle. Regjeringa kan likevel bidra, og gjer i praksis mykje for å leggje til rette for ein sunn ytringskultur.

Eit demokratisk samfunn er avhengig av ei offentlegheit prega av toleranse, mangfald og stor takhøgde. Ein sunn ytringskultur blir ikkje skapt av ei offentlegheit utan motsetnader og gnissingar, men av ei offentlegheit som har rom for ikkje-valdeleg usemje og konflikt – og der det samtidig er plass til alle.

2.2.2 Toleranse og mangfald

I eit samfunn der ytringsfridommen har gode vilkår, vil vi stadig møte haldningar og synspunkt som vi er usamde i, eller som til og med kan verke kritikkverdige eller forkastelege. Det gjer òg at vi møter verdiar og praksisar som er frammande for oss. Dette trener evna til toleranse.

Toleranse for ytringane og meiningane til andre er ein føresetnad for fri meiningsdanning – for at vi skal kunne ta til oss ny informasjon, lytte til nye argument, ta stilling til politiske eller andre samfunnsspørsmål og eventuelt endre standpunkt. Jo meir mangfaldig samfunnet blir, dess større er sjansen for å møte ytringar vi ikkje liker, og dess viktigare blir denne funksjonen ved ytringsfridommen.

Grunnlova § 100 grunngir ytringsfridommen i tre prinsipp: «sanningssøking, demokrati og den frie meiningsdanninga til individet». Éi av tilrådingane frå Ytringsfridomskommisjonen var å evaluere Grunnlova § 100, og i denne samanhengen vurdere om toleranse- og mangfaldsprinsippet burde skrivast inn som ei vidare grunngeving for ytringsfridommen. Kommisjonen vurderte at toleranse og mangfald utfyller dei klassiske, diskursorienterte grunngevingane

for ytringsfridom i Grunnlova ved å spegle meir av den faktiske funksjonen ytringsfridom har i dagens samfunn.

Toleranse- og mangfaldsprinsippet er òg noko Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) framhevar. Prinsippet kjem ikkje fram av ordlyden i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10, men blir tolka inn i demokratismsynet. Regjeringa legg til grunn at omsynet til toleranse og mangfald på tilsvarende måte kan tolkast inn i det norske grunnlovsvernet, som føresetnader for demokratiet. Omsynet til toleranse og mangfald vil derfor kunne inngå som grunngeving for ytringsfridommen, men òg som grunngeving for inngrep i ytringsfridommen.

2.2.3 Usemjefellesskapen

Ytringsfridomskommisjonen såg toleranse- og mangfaldsprinsippet som eit uttrykk for idealet om ein usemjefellesskap. Omgrepet refererer til at eit demokrati ikkje er eit definert sett med verdiar, men eit system for fredeleg handtering av usemje. Fellesskapen er ikkje bygd på semje, men på vilje til dialog og samarbeid. I ein sunn usemjefellesskap får ein bryne seg på uliksapar og usemje.

2.2.3.1 Ytringar som «fornærmar, sjokkerer og forstyrrar»

Det er eit grunnleggjande prinsipp at ytringsfridommen òg omfattar ytringar som «fornærmar, sjokkerer og forstyrrar», som Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har uttrykt det i fleire dommar.³¹

Demokratiet er avhengig av eit ope ytringsrom med stor takhøgde, der flest mogleg kan engasjere seg i saker dei meiner er viktige, og ytre seg når det er nødvendig. Offentlegheita må òg ha rom for ytringar som nokon finn krenkjande, kritikkverdige eller skadelege. Usemje og konflikt kan vere smertefullt, men det er ein uunngåeleg del av eit demokratisk ordskifte. Samtidig som vi skal jobbe for eit inkluderande ytringsrom, må vi derfor òg lære oss å ta imot og handtere utfordrande og krenkjande ytringar. Dette er òg eit utslag av toleranseprinsippet og ein kostnad ved ytringsfridommen og ein open diskusjon.

At du blir møtt med motargument og kritikk – eller til og med satire, harselering eller latterleggjering – betyr ikkje at ytringsfridommen din blir innskrenka. Som Ytringsfridomskommisjonen uttrykte det: «Å protestere mot rasistiske ytringar eller dehumaniserende retorikk betyr ikke at man forsøker å innskrenke ytringsfriheten.»

Kanselleringskultur eller scenenekt er fenomen som ofte dukkar opp i samtalar om ytringsfridom og ytringskultur. Nokre tolkar fenomena som utslag av ein kulturkrig mellom woke-rørsle og liberale verdiar. Andre tolkar dei som legitime oppgjer med ei historie prega av rasisme, intoleranse og utdaterte haldningar. Atter andre tek ein mellomposisjon. Ytringsfridomskommisjonen fann ikkje grunnlag for å konkludere med at dette er utbreidde problem i Noreg i dag.

Uansett ståstad vil dei fleste vere samde i at det kan vere legitimt å motarbeide dei mest ekstreme stemmene i eit samfunn, sjølv om ytringane ligg innanfor yttergrensene lowerket set. Kva som framstår som uakseptabelt, er

31 [Handyside mot Storbritannia](#) (EMD-1972-5493).

samtidig avhengig av eins eigne haldningar, som i sin tur er påverka av erfaringar, kunnskap, alder, bakgrunn og så vidare. Samfunnets haldningar til kva som er akseptabelt, endrar og utviklar seg òg over tid.

Det er derfor viktig å ha ein løpande samtale om kor vidt ytringsrommet bør vere, og kva slags ytringskultur vi ønskjer. Ytringsfridoms-kommisjonen viser nettopp til at synspunkt om at nokon bør kansellerast, at ei bok ikkje bør givast ut, eller at eit innlegg ikkje bør komme på trykk, ofte skaper engasjerte debattar og sterke reaksjonar. Dette treng ikkje vere ein trussel mot ytringsfridommen. Tvert imot kan det nettopp vere eit teikn på at ytringsrommet faktisk fungerer.

2.2.3.2 Vald eller truslar som reaksjon på ytringar

Sjølv i eit ope og tolerant samfunn finst det absolutte grenser. Éi går ved bruk av vald eller truslar om vald som reaksjon på ytringar. Dette er sjølv sagt forhold som normalt blir ramma av ulike straffeføresegner, men det reiser òg spørsmål om ytringskultur – om korleis vi som

individ og samfunn møter, responderer på og snakkar om valdelege reaksjonar på ytringar.

Vald og truslar skaper frykt – ofte er det nettopp det som er formålet. Frykt for vald vil få ein nedkjølande effekt på ytringsfridommen, til dømes ved at enkelte tema blir unngått, at enkelte grupper eller autoritetar blir freda frå diskusjon og kritikk, eller at minoritetar lèt vere å ytre seg. Dette vil vere svært uheldig for openheita og tilliten i det norske samfunnet. Ikkje minst kan det svekkje tilliten til det offentlege rommet generelt.

I ein sunn ytringskultur møter vi ytringar med ytringar. Berre då kan vi oppnå toleranse og forståing for synspunkta til kvarandre og komme fram til felles løysingar. Kva betyr det i praksis? Det betyr at vald og truslar aldri kan vere ei akseptabel reaksjonsform, og bør fordømmast klart og unisont. Det betyr at vi aldri bør orsake, eller uttrykkje forståing for, valdelege reaksjonar som svar på ytringar. Og det betyr at vi aldri bør sjå ein valdeleg reaksjon på ei ytring som ytraren sitt ansvar, same kor provoserande den har uttrykt seg.

Etter straffelova § 271 kan ei kroppskrenking – som er den minst alvorlege forma for valdslovbrot som fell inn under straffelova kapittel 25 – vere straffri dersom ho gjen-gjelder ei «særleg provoserende ytring». Ordlyden viser at det dreier seg om ein snever unntaksregel. For det første må ytringa vere provoserande. For det andre må provokasjonen overstige ein viss terskel, jf. «særleg». Føresegna inneber uansett verken aksept av eller støtte til bruk av vald som reaksjon på ytringar, berre at det i heilt avgrensa tilfelle ikkje skal føre til ein straffereaksjon.

Vidare betyr det at vi må halde fast på skiljet mellom ytringar og handlingar – mellom ord og vald. Det er ingen tvil om at ytringar kan inspirere handlingar, heller ingen tvil om at ytringar i seg sjølve kan ha skadeverknader for individ, grupper eller samfunnet som heilskap. Dette er likevel eit fundamentalt skilje. Å bryte ned skiljet mellom tanke, ord og handling utfordrar tanke- og ytringsfridommen. Å halde fast på dette skiljet er derfor éin viktig føresetnad for eit fritt og ope samfunn.

2.2.4 Eit inkluderande ytringsrom

Relativt få av oss er aktive deltakarar i offentlegheita. Det kan vere mange grunnar til det, og det er ikkje nødvendigvis eit problem, så lenge vi har eit samfunn som generelt er prega av høg ytringsberedskap.

Det er mykje som kan fungere som større eller mindre barrierar mot å delta i offentlegheita. Det kan dreie seg om mangel på økonomiske, kulturelle og sosiale ressursar eller om manglande tilgang eller tilrettelegging. Det kan òg handle om frykt for å bli møtt med ubehagelege kommentarar, sjikane, hets eller latterleggjering. Enkelte kan oppleve sjølve tonen eller debattforma som ubehageleg eller framand, sjølv om dei ikkje fryktar å bli angripne personleg. Ein annan barriere kan vere frykt for negative merkelappar eller for å bli assosiert med grupper eller ideologiar som ein ikkje identifiserer seg med. Det å ikkje ville støytte andre kan òg hindre deltaking – særleg i diskusjonar om spesielt sensitive, kjensleladde eller polariserte tema.

Ytringsfridomskommisjonen løfta særleg fram utfordringar som personar med minoritetsbakgrunn kan møte når dei ytrar seg offentleg. Andre kan vere utsette på grunn av yrket sitt, posisjonen sin eller eit tillitsverv dei har teke på seg. Nokre er òg utsette av fleire grunnar samtidig, som doble minoritetar (personar som til dømes er skeive og fleirkulturelle). Andre døme er ungdommar eller minoritetspersonar som har politiske verv eller arbeider som journalistar eller kunstnarar. Dersom slike stemmer og perspektiv blir støytte ut av den offentlege debatten, vil det ikkje berre skade dei gruppene det gjeld, men òg samfunnet og dei demokratiske prosessane generelt.

Omgrepet «minoritetsstress» blir brukt om det auka stressnivået som minoritetar kan oppleve fordi dei i visse situasjonar og/eller relasjonar blir utsette for stigmatisering. Internasjonal forskning viser at dei negative effektane av minoritetsstress ikkje berre rammar individet, til dømes i form av dårlegare psykisk og fysisk helse, men òg kan verke inn på samfunnsnivå. Minoritetsstress kan hindre minoritetar i å delta fullt ut og på ein meningsfull måte i samfunnet. Dermed kan det òg hindre samfunnet i å dra nytte av det minoritetar har å bidra med.³²

Temaet for avsnitta nedanfor er korleis regjeringa legg til rette for eit inkluderande ytringsrom gjennom positive tiltak. Bruk av forbod og andre tiltak retta mot skadelege ytringar er omtalte i punkt 2.4.

³² SINTEF, *Erfaringer med minoritetsstress* (2024).

2.2.4.1 Utsette grupper

Enkelte grupper er særleg utsette for å bli støytte ut frå det offentlege ordsiftet. Det gjeld mellom anna ungdom og ulike minoritetsgrupper. Eit element som tilseier at desse gruppene bør få særleg merksemd, er at dei ikkje sjølve har valt eller hatt høve til å påverke rolla si eller posisjonen sin.

Ungdom

Tilgangen til internett og sosiale medium har medverka til at unge i dag har heilt andre moglegheiter til å tileigne seg informasjon, ytre seg og delta i offentlegheita enn før. Samtidig finst det sider ved desse arenaene som kan verke som barrierar mot deltaking for unge.

I UNG2023-rapporten frå Opinion svarte 37 prosent av unge at dei ikkje tør seie kva dei meiner. Ungdommens ytringsfrihetsråd, oppretta av Norsk PEN og Fritt Ord i 2020, peikte på at mange unge opplever at terskelen for å ytre seg er høg. Dei kan frykte at dei ikkje har den kunnskapen eller erfaringa som trengst for å delta i det offentlege ordsiftet, eller oppleve å bli avfeia av meiningsmotstandarar på grunn av alderen sin. Rådet viste òg til at hat

og hets er noko av det som skremmer unge bort frå debattane. Barn og medier-undersøkinga frå Medietilsynet viser at 53 prosent av 13–18-åringar har sett hatmeldingar på nettet det siste året.³³ Mange uroar seg dessutan for at ytringar skal bli misforstått dersom dei blir tekne ut av samanhengen og delte på sosiale medium. Vidare peikte rådet på at elevar ofte lærer teoretisk om ytringsfriheit i skulen, men mindre om kva det inneber i praksis.³⁴ Ytringsfrihedskommisjonen slo fast at det er stort behov for at ungdom får trening i debatt, framferd på sosiale plattformer og generell bruk av ytringsfridommen.

Det er viktig å byggje ein ytringskultur der også unge har rom til å ytre seg og delta i den offentlege debatten. I eit demokrati er alle stemmer viktige. Det er likevel særskilt viktig å støtte opp under dei unge stemmene. Det er stemmene til dei som skal leie samfunnet i framtida, og som må leve med avgjerdene som blir tekne i dag. Dei unge må både få ei forståing av kva ytringsfridommen betyr for demokratiet, og den tryggleiken og dei praktiske verktya dei treng for å delta aktivt i samfunnet. Her har skulen ei nøkkelrolle.

³³ Medietilsynet, *Barn og medier 2024*.

³⁴ Ungdommens ytringsfrihetsråd (2021). *Hvordan står det til med ytringsfriheten til ungdom og unge voksne i Norge?* Norsk PEN og Fritt Ord.

Også utanfor skulen er det mange aktørar som på ulike måtar jobbar for å gi ungdom kompetanse, praktisk trening og tryggleik i å utøve ytringsfridommen, mellom andre Dembra (Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme), Fritt Ord, Noregs institusjon for menneskerettar (NIM), Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Medietilsynet, Norsk PEN, Stopp Hatprat og Tenk. World Expression Forum (WEXFO) på Lillehammer får i 2025 eit tilskot på 1 million kroner, som mellom anna skal bidra til å skape møteplassar der unge kan samlast, lære om ytringsfridom, diskutere og uttrykkje seg.

Minoritetar

Den første ytringsfridomskommisjonen (NOU 1999: 27) uttalte at «[m]inoritetenes forutsetninger og muligheter for å delta i 'åpen og opplyst samtale' kan sies å være en 'test case' på ytringsfrihetens vilkår i samfunnet».

Minoritetar kan vere særleg utsette på fleire måtar. Forsking tyder på at minoritetar er meir utsette for hets og sjikane enn majoritetsbefolkninga,³⁵ og at konsekvensen i større grad enn for majoritetsbefolkninga er at dei lét vere å ytre seg i offentlegheita.³⁶ Personar som har fleire enn eitt minoritetskjenneiteikn – til dømes er skeive og fleirkulturelle – er langt meir utsette enn dei som berre har eitt.

Det finst òg andre forhold enn hets og sjikane som kan fungere som barrierar mot samfunnsdeltaking. Minoritetspersonar kan la vere å

delta fordi dei fryktar å bli reduserte til representantar for minoritetsgruppa si. Personar med funksjonsnedsetjing kan oppleve reint fysiske barrierar for informasjonstilgang, mellom anna på grunn av manglande tilgjenge og universell utforming. Sjå òg punkt 2.1.10.

Dei seinare åra er det lagt fram ei rekkje handlingsplanar, strategiar og stortingsmeldingar som forsterkar innsatsen mot ulike former for diskriminering, og som fremjar demokratisk deltaking i ulike befolkningsgrupper. Tiltaka omfattar mellom anna forskning og kunnskapsbygging, kompetanseheving, dialog, kommunikasjon og konflikthandtering, haldningsskapande arbeid og tiltak som styrkjer representasjonen og rekrutteringa av utsette grupper.

³⁵ Statistikk og analyse | Bufdir

³⁶ Midtbøen, A.H. (red.), *Offentlighetens grenser: hovedfunn fra prosjektet Status for ytringsfriheten i Norge 2015–2017* (2017).

I 2023 la regjeringa fram ein handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfald (2023–2026). Handlingsplanen skal bidra til å auke livskvaliteten til skeive, sikre rettar og bidra til større aksept for kjønns- og seksualitetsmangfald. Bakgrunnen er mellom anna at mange skeive opplever fordommar, diskriminering og hatkriminalitet.

Same året la regjeringa òg fram *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering – ny innsats 2024–2027*. Denne handlingsplanen er overordna på den måten at han handlar om rasisme og diskriminering retta mot alle utsette grupper. Innsatsane i planen er særleg retta mot arbeidslivet og rasisme og diskriminering som ungdom opplever.

Tid for spill – regjeringens dataspillstrategi 2024–2026 blei lagd fram i desember 2023. Strategien drøftar mellom anna utfordringar med hets, sjikane og trakassering i delar av dataspelkulturen. I strategien varsla regjeringa mellom anna at ho ville opprette eit nasjonalt kompetansesenter for dataspelkultur under Norsk filminstitutt (NFI), i samarbeid med Kulturtanken og Medietilsynet.

I 2024 la regjeringa fram Meld. St. 7 (2024–2025) *Om seksuell trakassering*. Meldinga gir den første heilskaplege samanstillinga av omfanget av seksuell trakassering på tvers av ulike område, og legg rammene for det vidare arbeidet mot seksuell trakassering.

I 2024 la regjeringa òg fram ein ny handlingsplan mot antisemittisme og ein ny handlingsplan mot muslimfiendskap. Dette er høvesvis den tredje og den andre handlingsplanen i rekkja på desse områda. Vidare har regjeringa i 2025 før første gong lagt fram ein nasjonal *Handlingsplan mot hets og diskriminering av samer*. Alle tre gjeld for perioden 2025–2030. Den sistnemnde handlingsplanen følgjer opp tilrådingar frå Ytringsfridomskommisjonen, Sannings- og forsoningskommisjonen og Sametingets eigen handlingsplan mot samehets. Hovudinnsatsområda i desse tre siste handlingsplanane er dialog og eit velfungerande demokrati, kunnskap og kompetanse, og tryggleik.

Ytringsfridomskommisjonen etterlyste meir kunnskap om kva tilknytning ulike minoritetar har til offentlegheita, korleis dei bruker ytringsfridommen, og kva erfaringar dei har med det. På oppdrag frå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) gjennomfører Institutt for samfunnsforskning no eit forskingsprosjekt der dei undersøker korleis kunstig intelligens kan takast i bruk for å identifisere og forhindre hetsande og trakasserande ytringar i sosiale medium. Regjeringa vil føre vidare tilskota til

dialog, debatt, samarbeid og kunnskapsutvikling på trus- og livssynsfeltet og styrkje Dembra og freds- og menneskerettssentera.

Ytringsfridomskommisjonen tilrådde òg å støtte organisasjonar som jobbar med aktive mottiltak mot hatefulle ytringar i sivilsamfunnet. Regjeringa har følgd opp denne tilrådinga ved å auke støtta til Stopp hatprat og midlane til tilskotsordninga *Tiltak mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringar*, som blir forvalta av Bufdir. Politiets kompetanse på hatkriminalitet skal òg styrkjast.

Kjønnsforskjellar

Når det gjeld risikoen for å bli støytt ut frå det offentlege ordskiftet, kan det òg vere kjønnsforskjellar. Ifølgje Ytringsfridomskommisjonen tyder ikkje dei studiane som er gjorde, på at kvinner generelt sett opplever meir sjikane eller hets enn menn gjer, men for kvinner er sjikanen i større grad kjønnsretta.³⁷ Det betyr at menn oftare blir angripne for *kva dei meiner*, medan kvinner oftare får netthets for *kven dei er*. Det er òg tydelege forskjellar på kva konsekvensar netthets kan ha for kvinner og menn. Kvinner rapporterer oftare at dei har blitt redde, trekt seg tilbake eller unngått å uttrykkje meiningane sine.³⁸ Ei undersøking frå 2022 av kva erfaringar unge har med hatefulle ytringar på internett, viste at gaming er ein digital arena der særleg jenter blir utsette for hets.³⁹

2.2.4.2 Utsette roller

Andre grupper kan vere særleg utsette i kraft av den posisjonen eller rolla dei har i samfunnet. Det kan til dømes dreie seg om folkevalde, journalistar, kunstnarar og forskarar. Dette er i utgangspunktet frivillig valde posisjonar, som ein kan trekkje seg ut av. Samtidig er det posisjonar som fyller viktige demokratiske funksjonar. Å sikre grunnlaget for nyrekruttering og hindre fråfall er derfor viktige omsyn.

Folkevalde

Vi veit frå fleire undersøkingar at mange politikarar blir utsette for hets og truslar, både på nasjonalt og på lokalt nivå. Ei undersøking Ipsos gjennomførte på oppdrag frå KS i 2023, viste at 40 prosent av dei folkevalde i kommunar og fylkeskommunar har opplevd hatefulle ytringar⁴⁰, truslar eller begge delar.⁴¹ Det kan òg sjå ut til at problemet har vakse som følgje av at sosiale medium har gjort det enklare å ta direkte kontakt eller leggje ut innlegg og kommentarar for eit større publikum. Dette kan bidra til at politikarar eller kandidatar lèt vere å delta i den offentlege debatten eller vegrar seg for å ta demokratisk viktige verv og posisjonar.

Kommunal- og distriktsdepartementet vil oppdatere rettleiaren om førebygging og handtering av hatefulle ytringar, hets og truslar mot politikarar og kandidatar med nærmare informasjon om korleis politikarar med minoritetsbakgrunn kan vere særleg utsette. Som ei oppfølging av *Handlingsplan mot hets og diskriminering av samer* skal det gjennomførast ei eiga undersøking av trakassering og truslar retta mot sametingspolitikarar. Undersøkinga vil bli gjennomført av Politihøgskolen.

37 NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst samtale*, pkt. 5.4.8.

38 Fladmoe, A. og Nadim, M., *Likestillingsskepsis og seksualiserende og truende innhold på nett* (2025).

39 Medietilsynet, *Unge erfaringer med hatefulle ytringer* (2022).

40 Undersøkinga tok ikkje utgangspunkt i definisjonen i straffelova (§ 185), men i Likestillings- og diskrimineringsombodets (LDO) utvida forståing av omgrepet.

41 KS, *Hatytringer, trusler og desinformasjon mot folkevalgte* (2023).

Journalistar

Ytringsfridomskommisjonen konkluderte med at «[i]ngen stader i verda er det tryggare og friare å vere journalist enn i Noreg». Trass i dette dokumenterte kommisjonen at det førekjem vald og truslar mot journalistar i Noreg òg, og at journalistar med minoritetsbakgrunn er særleg utsette. Dette stadfestar òg den årlege pressefridomsindeksen frå Reportere uten grenser, som Noreg toppa for niande året på rad i 2025.⁴² Reportere uten grenser seier:

Norway's legal framework safeguarding freedom of the press is robust. The media market is vibrant, featuring a strong public service broadcaster and a diversified private sector with publishing companies guaranteeing extensive editorial independence.

Men ikkje alle journalistar opplever å ha ein trygg arbeidskvardag, fri for truslar og trakassering. Pressefridomsindeksen for 2025 slår fast at journalistar i Noreg «generally work in a safe environment», men at «threats against journalists are commonplace». Det finst òg undersøkingar som viser at særleg journalistar med minoritetsbakgrunn, og journalistar som jobbar med enkeltsaker eller område der debatten er prega av eit høgt konfliktnivå, kan bli utsette for truslar, trakassering og hatefulle ytringar i større grad enn andre. Kvinner rapporterer i større grad enn menn å ha fått uønskte seksualiserte førespurnader.⁴³ Å oppleve

ein utrygg arbeidskvardag kan føre til sjølv-sensur, noko som igjen kan redusere mediemangfaldet og svekkje det offentlege ordskiftet. Derfor er det viktig å følgje nøye med på situasjonen for journalistar i Noreg, i tråd med tilrådingane frå Europarådet og kampanjen deira for journalisttryggleik.

Regjeringa har derfor invitert presseorganisasjonane til å drøfte korleis statlege styresmakter og pressa kan samarbeide om trygge rammer for alle journalistar i Noreg.

Kunstnarar

Fritt Ord kartla i 2020 korleis kunstnarar oppfattar vilkåra for ytringsfridommen.⁴⁴ Kartlegginga underbyggjer at ytringsfridommen generelt sett ikkje er under press. Samtidig meinte 41 prosent av respondentane at ytringsfridommen var litt eller mykje svekt sidan den førre kartlegginga i 2014. Årsakene dei fleste oppgav, var konfliktnivået i det offentlege ordskiftet, truslar og hatefulle ytringar på nettet og usanningar og rykte som blir delte i sosiale medium.

Det er derfor grunn til å følgje nøye med på utviklinga her. Dersom stadig fleire kunstnarar kjenner seg utrygge, kan det føre til kunstnarisk sjølvsensur. Breier dette om seg, kan det i sin tur svekkje samfunnsrolla til kunsten. Kultur- og likestillingsdepartementet vil derfor setje i gang ei undersøking av ytringsrommet for kunstnarar.

42 Reporters Without Borders, [Index](#).

43 Respons, [Medievaner og holdninger](#) (2021).

44 Slaatta, T. og Okstad, H.M., [Kunstnere vurderer ytringsfrihet – 2020](#).

Forskarar

Om lag halvparten av forskarane ved universitet, høgskular og institutt formidlar offentleg i massemedium eller sosiale medium.⁴⁵ Samtidig rapporterer fleire om ein belastande ytringskultur i akademia.⁴⁶ Forskarar som arbeider med innvandring, kjønn og likestilling eller klima, har særleg høg formidlingsverksemd i offentlegeita, men rapporterer òg at dei i større grad enn andre forskarar avgrensar seg i si eiga formidling.⁴⁷ Denne gruppa opplever òg ubehagelege kommentarar og truslar i større grad enn andre forskarar gjer. Det er som oftast andre forskarar og kollegaer som står bak kommentarane.⁴⁸ Universitet og høgskular pliktar å leggje til rette for at tilsette og studentar kan

delta i samfunnsdebatten, og å fremje og verne om akademisk ytringsfridom.⁴⁹ Retningslinjene for statleg finansiering av forskingsinstitutt har òg nedfelt prinsipp om akademisk fridom og rett til å publisere forskingsresultat ope.⁵⁰

Sjølv om den akademiske ytringsfridommen har eit sterkt rettsleg vern i Noreg, kan eit dårleg ytringsklima føre til at forskarar vegrar seg for å formidle forskinga si offentleg, noko som i sin tur kan gjere at den offentlege debatten blir mindre opplyst. Regjeringa vil vurdere å monitorere korleis forskarar opplever ytringsfridommen og ytringsklimaet, som del av statistikken over utviklinga av karriere- og arbeidsforhold i universitets- og høgskulesektoren.

45 Mangset, M. mfl., *Forskerne og offentligheten – om ytringsfrihet i akademia*.

46 NOU 2022: 2 *Akademisk ytringsfrihet*; Mangset, M., Midtbøen, A.H. og Thorbjørnsrud, K. (red.). Ytringsfrihet i en ny offentlighet: Grensene for debatt og rommet for kunnskap. Universitetsforlaget, 2022.

47 Mangset, M. mfl., *Forskerne og offentligheten – om ytringsfrihet i akademia*.

48 Mangset, M. mfl., *Forskerne og offentligheten – om ytringsfrihet i akademia*.

49 Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskulelova), §§ 2-1 og 2-2.

50 Retningslinjer for statleg grunnløyving til forskingsinstitutt og forskingskonsern – regjeringen.no.

Regjeringa vil

- arbeide for ein ytringskultur som er basert på toleranse og mangfald
- ta klar avstand frå vald og truslar som reaksjon mot ytringar
- fremje eit inkluderande ytringsrom, mellom anna ved å prioritere utsette grupper og posisjonar i den førebyggjande innsatsen
- bidra til at ungdom utviklar forståing av ytringsfridom og verdien av debatt og ein konstruktiv usemjefellesskap

Innsatsområde og tiltak

- oppfølging av diverse handlingsplanar på likestillings- og diskrimineringsfeltet – *Regjeringens handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023–2026)*, *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering – ny innsats 2024–2027*, *Handlingsplan mot antisemittisme*, *Handlingsplan mot muslimfiendtlighet* og *Handlingsplan mot hets og diskriminering av samer* (dei tre siste gjeld for perioden 2025–2030)
- oppfølging av *Tid for spill – regjeringens dataspillstrategi 2024–2026*
- oppfølging av Meld. St. 7 (2024–2025) Om seksuell trakassering
- oppdatering av *Veileder om forebygging og håndtering av hatefulle ytringer, hets og trusler mot politikere og kandidater*
- undersøking av trakassering og truslar retta mot sametingspolitikarar
- undersøking av ytringsrommet for kunstnarar
- etablering av samarbeid med presseorganisasjonane for å bidra til trygge rammer for alle journalistar i Noreg
- vurdering av å monitorere korleis forskarar opplever den akademiske ytringsfridommen og ytringsklimaet



2.3 Openheit, innsyn og medverknad



2.3.1 Innleiing

Openheit er ein grunnleggjande føresetnad for at ytringsfridommen kan vere reell. Relevant og påliteleg informasjon er nødvendig for å få ny kunnskap, forstå ei sak, utvikle meiningar og grunngi synspunkt. Openheit skaper tillit og motverkar mistru, desinformasjon og konspirasjonsteoriar.

Prinsippet om at offentlegheita skal ha innsyn i aktivitetane til offentlege styresmakter, er eit grunnleggjande demokratisk prinsipp. Innsynsrett aukar den allmenne innsikta i politiske spørsmål og prosessar og fremjar engasjement i samfunnet. I tillegg er det ein viktig føresetnad for at media skal kunne fungere som vaktbikkje og føre kontroll med offentlig maktbruk, jf. punkt 2.1.3.

Eit ope og opplyst offentlig ordskifte krev òg system og forum for medverknad – som legg til rette for at dei det gjeld, kan ytre seg, bli høyrde og påverke politiske avgjerder og prosessar. I eit demokrati er ikkje borgarane berre passive mottakarar av informasjon – dei er aktive deltakarar. Innbyggjarmedverknad gir politiske styresmakter viktig informasjon, fører til betre avgjerder og legg til rette for tillit og gjensidig forståing mellom folk og folkevalde.

2.3.2 Informasjonskravet

Informasjonskravet (offentlegheitprinsippet) handlar om retten til informasjon, anten ved å få innsyn i dokument frå det offentlege eller ved å følgje rettsmøte eller møte i folkevalde organ. Informasjonskravet er nedfelt i Grunnlova § 100 femte ledd og nærmare regulert i ei rekkje lover. Først og fremst gjeld det offentliglova, som regulerer innsyn i saksdokumenta til forvaltninga, og prosesslovene (tvistelova, straffeprosesslova og domstollova), som regulerer dokumentoffentlegheit i straffesaker og sivile saker.

Andre sentrale regelverk på området er miljøinformasjonslova, reglane i forvaltningslova om partsinnsyn og reglane om rett til innsyn i dokumenta til Stortinget og andre organ som ikkje er omfatta av offentliglova. Kommunallova gir reglar om retten til å vere til stades under møte i folkevalde kommunale organ, medan helseføretakslova regulerer det same for styremøte i helseføretak.

I den nettbaserte tenesta **elnnsyn** har Noreg ei løysing som er unik i verdssamanheng. Tenesta blir brukt av offentlege organ som er omfatta av offentleglova, og ho er open for allmenta. På elnnsyn publiserer statlege organ, og enkelte fylkeskommunale og kommunale organ, postjournalane sine. I tillegg legg dei ut møte- og utvalsdata. Innbyggjarar, presse og medium kan søkje anonymt og kostnadsfritt i postjournalane og be om innsyn i dokument som ikkje er publiserte.

Det finst òg lovverk som sikrar allmenta tilgang til informasjon frå private verksemder. Miljøinformasjonslova gir alle borgarar rett til opplysningar om forhold som har betydning for miljøet, inkludert korleis miljøgifter i produkt, utslepp frå industri og arealinngrep kan påverke oss, klimaet og miljøet. Eit anna døme er openheitslova, som skal fremje respekt for grunnleggjande menneskerettar og anstendige arbeidsforhold blant verksemder. Informasjonsplikta i openheitslova skal sikre allmenta tilgang til informasjon om korleis større verksemder handterer negative konsekvensar, mellom anna for ytringsfridommen. Ytringsfridomskommisjonen tilrådde å endre verkeområdet for openheitslova slik at ho omfattar dei store plattformsselskapa. Barne- og familiedepartementet vil vurdere behovet for endringar i samband med evalueringa av lova, mellom anna i lys av EUs aktsemdsdirektiv frå 2024.

Dei redaktørstyrte media har ei viktig rolle når det gjeld å sikre openheita i samfunnet, både ved at dei i praksis forvaltar informasjonskravet på vegner av borgarane, og ved at dei legg til rette for kommunikasjon mellom ulike delar av offentlegheita. Dette omfattar òg å formidle forsking og annan faginformatjon på ein måte som ikkje-ekspertar kan forstå og kjenne seg igjen i.

2.3.3 Kommunikasjon og innbyggjarmedverknad

Eit demokratisk samfunn kviler på at heile befolkninga har like rettar og moglegheiter til å delta i avgjerdsprosessar. Eit viktig element i dette er at statlege verksemder har eit sjølvstendig ansvar for å leggje til rette for – og sjølve delta i – eit ope og opplyst offentleg ordskifte.

Statens kommunikasjonspolitikk dreier seg om den aktive informasjonsverksemda til staten og kommunikasjonen med innbyggjarane. Kommunikasjonspolitikken heng dermed direkte saman med plikta til å leggje aktivt til rette for ytrings- og informasjonsfridom. Siste versjon av retningslinjene for kommunikasjonspolitikken, fastsett 16. oktober 2009, opnar med å sitere Grunnlova § 100 sjetle ledd. Det første prinsippet for god statleg kommunikasjon er openheit, det vil seie at staten skal vere open, tydeleg og tilgjengeleg i kommunikasjonen med innbyggjarane. Kommunikasjonspolitikken inneheld sentrale mål og prinsipp for kommunikasjonen med innbyggjarar, næringsliv, organisasjonar og anna offentleg verksemd. Verksemdene må sørgje for ein openheitskultur som bidreg til godt tilgjenge for media og innbyggjarane.

Kunnskap om politikikutvikling blir delt mellom anna gjennom publiseringa av Noregs offentlege utgreiingar (NOU-er), og ved at desse og andre relevante rapportar blir gjorde tilgjengelege

I 2024 tok den femte norske handlingsplanen i det internasjonale samarbeidet **Open Government Partnership (OGP)** til å gjelde. Planen er forpliktande og omfattar arbeidsområde som offentlege innkjøp, universell utforming og digital inkludering, innsyn i straffesaksdokument, arkiv, journalføring og elnnsyn og antikorupsjon.

På oppdrag frå Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet er det gjennomført eit innsiktsarbeid om openheit i norsk forvaltning. Arbeidet har teke utgangspunkt i innspel frå forvaltninga, forskingsmiljø, sivilsamfunn og andre sentrale aktørar på området. Målet har vore å få betre innsikt i dagens situasjon, peike på utfordringar og kunnskapshøvl og gi tilrådingar for regjeringa sitt vidare arbeid innanfor rammene av OGP.

Arbeidet utgjer eit utgangspunkt for vidare diskusjon om innsatsen regjeringa gjer for å styrkje openheita i norsk forvaltning, og tilrådingane vil bli vurderte i arbeidet med Noregs deltaking i OGP og i utviklinga av nye handlingsplanar ([Openheit i forvaltninga](#)).

i DFØs dokumentsamling Kudos (Kunnskapsdokument i offentlig sektor)⁵¹.

Fagkunnskapen i direktorata gjer at dei er sentrale når det gjeld å bidra til ein opplyst samfunnsdebatt. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) påpeiker at direktorata må evne å formidle fagkunnskap på ein måte som styrkjer grunnlaget for den offentlege debatten.⁵² Dette inneber òg at dei må vere opne om faglege råd som dei gir for politikkutviklinga i departementa.

Innbyggjarmedverknad blir sikra på ei rekkje måtar. Det grunnleggjande er val til Stortinget, Sametinget, fylkesting og kommunestyre. Utgreiingsinstruksen og forvaltningslova gir reglar om involvering, framlegging og høyring. Kommuneleva legg til rette for deltaking mellom anna gjennom reglar om innbyggjarforslag og om at kommunen kan gjennomføre rådgivande folkerøystingar. Som planstyresmakt skal kommunen sørge for open, brei og tilgjengeleg medverknad i lokalsamfunnet etter plan- og

byggningslova. Kommuneleva krev òg at kommunen har eit eldreråd, eit råd for personar med funksjonsnedsetjing og eit ungdomsråd. Barns rett til å bli høyrde heng nøye saman med plikta til å leggje vekt på kva som er til beste for barnet, noko som følgjer av Grunnlova § 104 og FN-konvensjonen om barnerettane. Retten til å bli høyrd gjeld ikkje berre for kvart enkelt barn i enkeltsaker, men òg som ein kollektiv rett for barn som gruppe.

Dei etablerte kanalane for medverknad spelar ei avgjerande rolle i å halde oppe ein open og inkluderande demokratisk prosess. Likevel er det behov for å utforske metodar som kan bidra til at vi òg involverer grupper som i dag har avgrensa moglegheit til å bli høyrde. Vi treng å utforske nye måtar å involvere innbyggjarane på. Å involvere på nye måtar vil ikkje berre kunne styrkje den demokratiske deltakinga, men òg kunne bidra til å auke tilliten og motverke polarisering i samfunnet. Hausten 2024 oppretta regjeringa derfor eit nasjonalt folkepanel.⁵³

51 DFØ, *Kudos – Kunnskapsdokumenter i offentlig sektor*.

52 DFØ, *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle* (2024).

53 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, *Nasjonalt folkepanel om bærekraftig forbruk*.

Folkepanel er ein metode for medverknad der eit representativt utval av befolkninga kjem saman for å diskutere og gi innspel til politiske eller samfunnsmessige spørsmål. Deltakarane får tilgang til relevant informasjon, deltek i strukturerte samtalar og utviklar tilrådingar som kan informere avgjerdstakarar. Denne forma for deliberativt demokrati styrkjer ytringsfridommen ved å gi vanlege borgarar eit reelt høve til å uttrykkje meiningane sine og bli høyrde i politiske prosessar. I Noreg, der ytringsfridom er ein grunnleggjande rett, bidreg folkepanel til å utvide det offentlege rommet og sikre at fleire stemmer – også dei som vanlegvis ikkje deltek i den offentlege debatten – får plass og betydning i samfunnsutviklinga. Folkepanel er ein internasjonalt anerkjend involveringsmetode som blir tilrådd av OECD. Fleire kommunar – Bergen, Tromsø og Trondheim – har nytta ulike former for folkepanel for å samle innspel til viktige politiske saker. Stavanger kommune har etablert «ungt borgarpanel» og gjennomfører i 2025 eit innbyggjarpanel for dei mellom 60 og 80 år.⁵⁴

2.3.4 Ytringsfridommen for offentlig tilsette

På dei aller fleste område er vi ikkje ekspertar. Unntaket er det feltet vi sjølve jobbar med. Der er vi fagfolk, og der veit vi kva vi snakkar om. Dårlege forhold for ytringsfridom i arbeidslivet kan derfor føre til at samfunnet går glipp av viktig informasjon og gode vurderingar – som kunne ha bidrege til sanningssøking og fri meiningdanning og til betre avgjerder, både politisk og i samfunnet elles.

Ytringsfridomskommisjonen ser det som urovekkjande at forskning, undersøkingar og innspel viser at mange arbeidstakarar og fagpersonar legg band på seg eller heilt lèt vere å delta i den offentlege debatten, og at utviklinga her ser ut til å gå i feil retning. Dette gjeld særleg dei

offentleg tilsette. Kommisjonen peikte mellom anna på at både leiarar og tilsette verkar usikre på kvar grensa går mellom ytringsfridom og lojalitetsplikt i arbeidslivet. Dei meinte at denne uvisse skaper ein aktsemdskultur som gjer at arbeidstakarar som kan ha noko viktig å bidra med i samfunnsdebatten, held tilbake i frykt for å trø feil.

Offentleg tilsette utfører samfunnskritiske oppgåver knytte til grunnleggjande samfunnsinstitusjonar, helse og omsorg, nasjonal tryggleik og arbeid mot kriminalitet. Dei utgjer òg hovud delen av arbeidsstyrken innanfor opplæring og utdanning, forskning og kollektivtransport. Det er offentlig tilsette som utarbeider det konkrete grunnlaget for politiske avgjerder.

Dersom offentlig tilsette lèt vere å dele viktige synspunkt og vurderingar, mistar samfunnsdebatten viktige stemmer. Det kan både føre til dårlegare tenester og potensielt redusere tilliten til viktige samfunnsinstitusjonar.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har ansvaret for den sektorovergripande arbeidsgivarpolitikken i staten. I Etiske retningslinjer for statstjenesten slår departementet tydeleg fast at statstilsette ikkje berre – som alle andre – har ein grunnleggjande rett til å ytre seg kritisk om statsverksemda og alle andre forhold, men òg at dei i nokre tilfelle har ei aktiv opplysningsplikt for å støtte opp om den demokratiske deltakinga til innbyggjarane.

Ytringsfridomskommisjonen peiker på at ytringsfridommen for tilsette har eit sterkt rettsleg vern etter dagens regelverk, og at nøkkelen til å møte dei identifiserte utfordringane først og fremst ligg i å utvikle ein god ytringskultur. Kommisjonen peiker likevel på at enkelte uklare punkt i regelverket kan bidra til at dei tilsette legg unødvendig band på seg. Dette er noko regjeringa vil arbeide for å motverke.

⁵⁴ Stavanger kommune, [Ungt borgerpanel](#).

Regjeringa minner om at ytringsfridom er utgangspunktet og ein grunnlovfesta rett – også for offentleg tilsette. Det er viktig å arbeide for ein ytringskultur i offentleg sektor som skaper

tryggleik og set klare rammer for ytringsfridommen, og som legg til rette for at samfunnet får tilgang til viktig informasjon, fagleg grunngitte synspunkt og verdifulle erfaringar.

Regjeringa vil

- styrkje arbeidet med openheit i forvaltninga – i samarbeid med sivilsamfunnet, næringslivet og akademien
- vere ein pådrivar for openheit internasjonalt, gjennom å delta aktivt i forum som Open Government Partnership og OECD
- sikre at offentleglova og prinsippet om meiroffentlegheit blir etterlevd i alle offentlege verksemdar
- sørge for ein openheitskultur som bidreg til godt tilgjenge for media
- leggje til rette for at borgarane kan ytre seg om og påverke politiske avgjerder og prosessar
- samarbeide med partane i arbeidslivet om å tydeleggjere og framheve ytringsfridommen for offentleg tilsette i relevante regelverk
- oppmode partane i offentleg sektor om å ha rettleiarar og felles arrangement som framhevar rammene for ytringsfridommen, og som kan bidra til ein god ytringskultur

Innsatsområde og tiltak

- gjennomgang av dei etiske retningslinjene for statstenesta og utarbeiding av eit opplæringsopplegg for å tydeleggjere og fremje ytringsfridommen
- evaluering og forbetring av tenesta elnnsyn
- evaluering av openheitslova
- vurdering av endringar i varslingsrutinane i staten
- kartlegging av korleis offentleg tilsette opplever ytringsfridom og ytringskultur
- vidareutvikling og tydeleggjering av eit nasjonalt kompetansemiljø for medverknad for barn og unge på systemnivå
- tilgjengeleggjering av relevant informasjon om ytringsfridom på Ung.no



2.4 Ulovlege og skadelege ytringar



2.4.1 Innleiing

Ytringsfridommen er ikkje – og kan ikkje vere – uavgrensa. Det finst ei rekkje lovføresegner som avgrensar ytringsfridommen, og der brot blir sanksjonerte med straff eller erstatningsansvar. Det kan òg vere tale om andre former for sanksjonar og reaksjonar. Til dømes kan brot på teieplikt føre til åtvaringar, oppseiing eller avskil frå stilling. I tillegg finst det ytringar som ikkje er så alvorlege at det er aktuelt å forby dei, men som det likevel kan vere legitimt å motarbeide eller avgrense med mindre inn-gripande verkemiddel.

Tiltak retta mot ytringar kan vere grunnleggjande i avveginga mot andre interesser og rettar, til dømes retten til privatlivets fred, vern av omdømmet til ein person, opphavsrettar, nasjonal tryggleik, territorial integritet og offentleg tryggleik. Men tiltak kan òg grunnleggjande i ytringsfridommen sjølv. Til dømes skal ei føresegn om straff for hatefulle ytringar retta mot spesielt utsette minoritetar bidra til å sikre at dei har moglegheit til å delta og komme til orde. Avgrensingar, forbod og føresegner om straff og erstatningsansvar er derfor òg eit element i korleis styresmaktene varetek infrastrukturkravet og legg til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte – og for ytringsfridom i praksis.

Ifølgje både Grunnlova og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) må inngrep i ytringsfridommen ha heimel i lov. Dei må òg vere nødvendige for å vareta andre presserande samfunnsbehov, og dei må vere proporsjonale.

Vi har betegnet ytringsfriheten som samfunnskonstituerende. Det er grenser for hvor langt man kan gå i begrensninger uten å undergrave selve samfunnsformen. På den annen side betyr ikke dette at det ikke skal være noen begrensninger. Tvert imot er det slik at om «dei liberale prinsippa blir sette absolutt, forvandlar det heile seg til absolutt illiberalitet». Frihetens realisering muliggjøres ved frihetens begrensning. Problemet blir hvor grensene skal settes.

Ytringsfridomskommisjonen NOU 1999: 27, pkt. 6.3.2.1.

Det inneber at dei ikkje må gå meir ut over sanningssøking, demokrati og den frie meiningdanninga til individet enn det som trengst for å vareta andre presserande samfunnsbehov.

I og med at temaet for strategien er infrastrukturkravet og korleis regjeringa arbeider med å leggje aktivt til rette for det offentlege ordskiftet, går ikkje departementet nærmare inn på dei rettslege vilkåra for inngrep i ytringsfridommen. Desse ligg i botnen og må vere oppfylte i alle tilfelle der styresmaktene set i verk tiltak som inneber eit inngrep i ytringsfridommen. Det som derimot vedrører temaet for strategien, er det normative – når og korleis forbod eller andre tiltak retta mot ytringar bør og ikkje bør brukast som verkemiddel for å oppnå samfunnsmessige mål.

2.4.2 Ulovlege ytringar

Straffelova inneheld ei rekkje føresegner som avgrensar ytringsfridommen. Nokre av dei mest praktiske straffeboda som rammar ytringar, er § 123 (avsløring av statshemmelegheiter) og § 130 (påverknad frå framand etterretning), § 156 (hindring av offentlig tenestemann), § 183 (oppmoding til ei straffbar handling), § 185 (hatefulle ytringar), § 209 (brot på teieplikt), § 225 (skuldning om oppdikta straffbar handling), § 236 (grove valdsskildringar), § 265 (særskilt vern for enkelte yrkesgrupper), § 263 (truslar), § 266 (omsynslaus åtferd), § 267 (krenking av privatlivets fred), § 298 (seksuelt krenkjande åtferd offentlig eller utan samtykke), § 311 (framstilling av seksuelle overgrep mot barn mv.) og § 317 (pornografi).

Også andre lover inneheld føresegner om straff for ytringar, mellom anna åndsverklova § 54 (opphavsrettsinngrep), domstollova §§ 129, 130 og 131 a (referat-, foto- og filmforbod) og likestillings- og diskrimineringslova § 6 (grovt brot på diskrimineringsforbodet).

Dersom det oppstår eit økonomisk tap for den som blir ramma av ei ulovleg ytring, kan ytraren haldast erstatningsansvarleg etter alminnelege erstatningsrettslege prinsipp. I tillegg finst det konkrete lovføresegner som gir grunnlag for å illeggjje erstatningsansvar for ytringar, mellom anna skadeerstatningslova §§ 3-6 (privatlivskrenkingar) og 3-6 a (ærekrenkingar), åndsverklova § 55 (opphavsrettsinngrep) og likestillings- og diskrimineringslova § 38.

Ein hovudkonklusjon frå Ytringsfridomskommisjonen var at meir straff og fleire forbod ikkje er løysinga på utfordringane i ytringsrommet. I staden peikte kommisjonen på «et sterkt og mangfoldig sivilsamfunn og et fornuftig regulert ytringsrom» som den beste garantien for ein solid reell ytringsfridom.⁵⁵

Regjeringa meiner at forbod, straffeføresegner eller andre rettslege sanksjonar mot ytringar aldri bør vere det første verkemiddelet ein tyr til når det oppstår utfordringar i ytringsrommet. Slike tiltak bør først vere aktuelle når andre løysingar er vurderte og viser seg å vere utilstrekkelege for formålet, sett i lys av omfanget og alvoret av problemet.

⁵⁵ NOU 2022: 9, s. 13.

Der det finst lovføresegner som forbyr ytringar, er det viktigaste ansvaret til styresmaktene å sikre at dei blir effektivt handheva – gjennom tilsyn, politi, påtalemakt og domstolar. Effektiv handheving er ein føresetnad for at forboda skal få den ønskede effekten (individualpreventiv, allmennpreventiv eller gjenopprettande), men òg for å sikre allmenn tillit til rettsstaten og dei demokratiske institusjonane.

For at forbod skal vere eit effektivt verkemiddel, må kunnskapen om reglane òg nå fram til og bli forstått av den aktuelle målgruppa. Fleire av innspela Ytringsfridomskommisjonen fekk, understreka at det trengst meir kunnskap om kvar grensene for ytringsfridommen går, og betre moglegheiter for bistand når ein blir utsett for ytringar som er krevjande å handtere.

Ytringsfridomskommisjonen konstaterte at det trengst større medvit om – og meir forskning på – moglege sosiale slagsider ved bruken av straffebod som rammar ytringar. Dette gjeld både kven som blir straffa, den sosiale bakgrunnen deira, grunnlaget for straffa, korleis dei ulike føresegnene verkar, og om det å straffe ytringar faktisk har ein preventiv funksjon.

2.4.3 Skadelege ytringar

Også ytringar som ikkje er forbodne, eller som ein ikkje kan eller bør forby av omsyn til ytringsfridommen, kan ha skadeverknader som tilseier mindre inngripande tiltak frå styresmaktene. Dette avsnittet handlar om tiltak som har til hensikt å avgrense framsetjing, formidling eller mottak av konkrete ytringar. Korleis styresmaktene legg til rette for brei deltaking i og tilknytning til offentlegheita gjennom positive tiltak, er omtalt i punkt 2.2.4.

Generelt bør det i eit demokratisk samfunn vere ein svært høg terskel for å gå inn med tiltak frå styresmaktene for å motverke framsetjing, formidling eller mottak av ytringar som i utgangspunktet er lovlege. Det kan likevel vere legitimt, avhengig av mellom anna

1. typen ytringar (ikkje alle lovlege ytringar nyt eit like sterkt vern)
2. skadeverknadene (inkludert om ytringane skader eller motverkar dei samfunnskonstituerande prosessane sanningssøking, demokrati og den frie meningsdanninga til individet)
3. typen tiltak (kor inngripande, omfattande og målretta dei er)

Typen ytringar

Motførestillingane mot tiltak mot lovlege ytringar blir sterkare jo nærmare kjernen i ytringsfridommen ein kjem. Det er derfor mindre problematisk med tiltak mot lovleg hets og trakassering eller kommersielle ytringar enn med tiltak mot politiske ytringar. Politiske ytringar i vid forstand – inkludert kritikk av ideologiar og religionar – ligg i kjernen av den demokratiske grunngevinga for ytringsfridommen og bør ikkje motarbeidast med mindre særleg tungtvegande omsyn tilseier det.

Skadeverknadene

Enkelte ytringar fører verken til sanningssøking, demokrati eller fri meningsdanning, men kan tvert imot motverke eller vere øydeleggjande for desse omsyna. Det kan dreie seg om trakassering, hets eller mobbing som ikkje blir ramma av straffeføresegner, men som likevel kan føre til at enkeltpersonar og grupper trekjer seg ut av den demokratiske debatten. Det kan dreie seg om desinformasjon brukt av framande statar i forsøk på å endre avgjerder

og haldningar til sin fordel. Det kan dreie seg om falsk informasjon eller råd som kan få menneske til å ta helseskadelege val (t.d. når det gjeld narkotika, vaksinar eller sjølvskading). Det kan òg dreie seg om innhald som først og fremst inneber ein risiko for mindreårige (t.d. valds-skildringar og pornografi). Døma viser at skadeverknadene kan ramme både enkeltpersonar, grupper og heile samfunnet.

Samtidig rammar ytringar ulikt, og enkelte grupper kan vere meir utsette enn andre, jf. punkt 2.2.4.1. Eitt døme er barn og unge, der sårbarheita og risikoen for skadeverknader varierer etter alder og utviklingsnivå.

Også andre grupper kan vere særleg utsette. Hat, hets og trakassering kan til dømes ha særlege skadeverknader for ulike minoritetsgrupper, ikkje minst for dei reelle ytringsmogleheitene og den demokratiske deltakinga deira. Dette gjeld òg når ytringane fell utanfor dei absolutte forboda, til dømes i straffelova § 185 eller likestillings- og diskrimineringslova.

Typen tiltak

Tiltak kan vere retta mot sjølve ytringane (t.d. haldningskampanjar som har til hensikt å hindre at visse typar ytringar i det heile blir sette fram), mot spreiding eller formidling av ytringane

Biletprogramlova (lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.) har som formål å verne barn mot skadeleg påverknad frå levande bilete. Lova definerer «skadelig» og «alvorlig skadelig» (medie)innhald, og definisjonane ligg til grunn for fastsetjing av aldersgrenser og andre vernetiltak. Skadelegheitsnorma er ein rettsleg standard som opnar for at vurderingar kan endrast i samsvar med samfunnsutviklinga.

Aldersgrensa for eit biletprogram blir fastsett etter ei vurdering av om innhaldet i programmet kan vere skadeleg for personar under den aktuelle grensa. Aldersgrensa er dermed ikkje basert på at innhaldet *vil* få konkrete, dokumenterte skadeeffektar på barn som er under grensa. I staden blir det gjort risikovurderingar basert på den til kvar tid beste tilgjengelege fagkunnskapen.

(t.d. oppmodingar eller pålegg til tenestetilbydarar om moderering, varslingsystem eller risikovurderingar) eller mot mottak av ytringane (t.d. krav om aldersgrenser, personlege identifika-sjonsnummer som PIN-kodar, filtreringssystem eller merking). Tiltak som har til hensikt å mot-verke eller motarbeide skadelege ytringar, må stå i eit rimeleg forhold til ytringstypen og skadeverknadene.

Ei særleg utfordring er at tiltak mot skadelege ytringar ikkje alltid vil vere presist målretta mot

ytringar som har dokumenterte skadeverknader. Det kan vere fordi dokumentasjonen er svak, sprikjande eller fråverande av ulike årsaker. Sjølv tiltaket kan òg vere utforma slik at det kan få ringverknader for uproblematisk ytringar. Eit ideal om fullstendig treffsikre og dokumenterbare tiltak kan vere vanskeleg eller umogleg å oppnå. Det er likevel viktig med høgt medvit om dette. Jo mindre målretta eit tiltak er, og jo større sjansen er for å ramme uproblematisk ytringar, dess høgare må terskelen vere for å setje i verk tiltaket.

Regjeringa vil

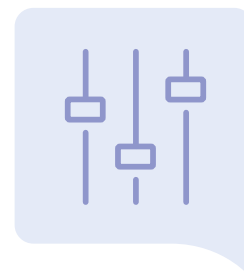
- berre vurdere ytterlegare forbod og straffeføresegner retta mot ytringar når viktige samfunnsomsyn tilseier det og andre, mindre inngripande tiltak er vurderte som utilstrekkelege
- basere tiltak som skal verne mindreårige, på føre-var-omsyn og på at risikoen for skadeverknader varierer med alder og utviklingsnivå
- sikre effektiv handheving av regelverk som skal verne mot ulovlege eller skadelege ytringar

Innsatsområde og tiltak

- oppdatering av skadelegheitsomgrepet i biletprogramlova og vurdering av lovendringar i møte med nye digitale medium
- styrking av politiets kompetanse på hatkriminalitet
- vidareutvikling av statistikk og analyse av politimeld hatkriminalitet



2.5 Forvrenging og manipulering av meningsdanninga



2.5.1 Innleiing

Eit fellestrekk mellom desinformasjon, ekko-kammer og polarisering er at det er fenomen som på ulike måtar kan forvrengje, forstyrre eller undergrave informasjonstilfanget og den opne og opplyste meningsdanninga i samfunnet. Desinformasjon og skjult påverknad truar verdiane som samfunnet vårt byggjer på. Dette er tema som har teke stor plass i den offentlege debatten dei seinare åra, og som held fram med å skape uro og bekymring.

Eitt element i infrastrukturkravet er sjølve kvaliteten på det offentlege ordskiftet. Det følgjer av Grunnlova § 100 at det er det «opplyste» ordskiftet som bidreg til sanningssøking, demokrati og den frie meningsdanninga til individet. Den førre ytringsfridomskommisjonen tok utgangspunkt i ei førestilling om «det myndige menneske», det vil seie at «det kreves en viss kompetanse (sosialisering eller dannelses) for å kunne fungere som autonomt individ i det åpne samfunn».⁵⁶ Denne kompetansen oppnår individet gjennom å delta i eit samfunn som inneber samkvem, samtale og diskusjon, og han føreset mellom anna ein open og løpande debatt om samfunnsspørsmål i det offentlege rommet.

2.5.2 Desinformasjon

Nasjonal sikkerhetsstrategi peiker på at arbeidet mot desinformasjon og skjult påverknad er med på å verne om demokratiet, rettsstaten og det offentlege ordskiftet. Innsatsen er òg viktig for å sikre høg valdeltaking og trygge politiske val. Styresmaktene må vere førebudde og samordna i møte med slike truslar, og ha evne til å handtere dei.

Internett har gjort det enklare å spreie desinformasjon og konspirasjonsteoriar til eit større publikum. Kunstig intelligens aukar tempoet i innhaldsproduksjonen på nett og gjer det samtidig stadig meir krevjande å vurdere kva som er truverdig informasjon. Dette opnar òg nye moglegheiter for medviten manipulasjon. Utbreiinga av desinformasjon inneber òg ein risiko for at ubehagelege avsløringar eller kontroversielle hypotesar urettmessig kan bli stempla som konspirasjonsteoriar. Dersom folk opplever at det blir vanskeleg å skilje det som er autentisk og påliteleg, frå det som er manipulert og misvisande, utgjer det ein alvorleg trussel for ytringsfridommen. Alle dei tre grunngevingane for ytringsfridommen (sanningssøking, demokrati og den frie meningsdanninga til

56 NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finde Sted*, s. 5.

individet, jf. Grunnlova § 100 andre ledd) blir svekte om vi ikkje lenger kan stole på vesentlege delar av informasjonen vi får i offentlegheita.

Ytringsfridomskommisjonen meinte at omfanget av desinformasjon som er avdekt i fleire land, gir grunn til bekymring og auka aktsemd i Noreg òg. Samtidig la kommisjonen til grunn at Noreg er relativt godt rusta – med låg grad av polarisering, eit robust mediesystem som nyt tillit, og høg grad av kritisk medieforståing i befolkninga.

Etter at Ytringsfridomskommisjonen la fram utgreiinga si, har den tryggingsspolitiske situasjonen, den teknologiske utviklinga og dei endra medievanane i befolkninga endra utfordringsbiletet. Totalberedskapskommisjonen konkluderte med at Noreg må førebu seg på ein langvarig situasjon der vi heile tida er utsette for påverknadsoperasjonar frå både statlege og ikkje-statlege aktørar. Alvoret gjer at det hastar å styrkje norsk beredskap – også i sivil sektor.⁵⁷ Etterretningstenesta skriv i trusselvurderinga si at russiske etterretnings- og tryggingstenester bruker kunstig intelligens og internett til å spreie antivistlege narrativ og til å eggje opp ekstreme aktørar, mellom anna i samband med kontroversielle mediesaker.⁵⁸ Formålet er å påverke og skape uro i vestlege land. Politiets tryggingsteneste skriv i si trusselvurdering at dei forventar at autoritære statar vil gjennomføre påverknadsoperasjonar i Noreg i 2025.⁵⁹

Kva rolle styresmaktene bør og kan ta i kampen mot desinformasjon, er eit komplisert spørsmål. Det er ikkje forbode å misforstå eller ta feil. Det er heller ikkje forbode å ha eller ytre synspunkt som går på tvers av allmenn konsensus i samfunnet.

Det er dessutan ikkje alltid slik at noko er heilt sant eller heilt usant. Dette er ei sentral erkjening som blir utnytta av dei som ønskjer å manipulere offentlegheita. Dei tek utgangspunkt i tema som allereie er polariserte, og løftar fram enkelte fakta og synsvinklar medan dei tonar ned andre.

I eit demokrati avgjer ikkje styresmaktene kva som er sant og usant. Gjennom infrastrukturkravet har dei likevel eit ansvar for å leggje til rette for ei offentlegheit som gjer det mogleg å søkje sanninga. Dei har òg ansvar for å gi borgarane kunnskapen og verktøya dei treng for å bruke denne moglegheita.

Derfor er det òg eit offentleg ansvar å setje i verk tiltak for å gjere oss meir motstandsdyktige mot desinformasjon, og følgje utviklinga på dette området tett, inkludert omfanget av desinformasjon og påverknadsoperasjonar og kva konsekvensar dette får for tillit, polarisering og det norske ordskiftet. Regjeringa gjer nærmare greie for dette i ein eigen strategi for å styrkje motstandskrafta mot desinformasjon (2025–2030).

57 NOU 2023: 17 *Nå er det alvor*.

58 Etterretningstenesta, *Fokus 2025*.

59 PST, *Nasjonal trusselvurdering 2025*.

2.5.3 Ekkokammer og informasjonskløfter

Framveksten av algorit mestyrte medieplattformer har i mange land skapt ekkokammer og ei parallell forståing av verkelegheita som truar det offentlege ordskiftet og tilliten i samfunnet.

Tilgang til eit breitt spekter av uavhengige medium mogleggjer ein opplyst debatt og sjølvstendig meiningsdanning. Dette har vore ei hovudgrunngiving for ein aktiv mediepolitikk sidan mediestøtta blei innført på slutten av 1960-talet. Men eit breitt spekter av uavhengige kjelder er ikkje nok i seg sjølv til å sikre eit ope og opplyst offentleg ordskite. Det krev i tillegg at borgarane faktisk nyttar tilbodet, og innhentar informasjon og synspunkt frå ulike kjelder.

Gjennom mediemangfaldsrekneskapen har Medietilsynet dokumentert at det alt i alt er eit godt bruksmangfald i Noreg. Det finst norske redaktørstyrte journalistiske medium som dei aller fleste, på tvers av ulike demografiske og sosiale forskjellar, orienterer seg mot når dei oppsøker nyheiter og oppdaterer seg om det som skjer i samfunnet. Medietilsynet finn likevel visse demografiske og sosiale skilje i medie- og nyheitsbruken.⁶⁰

Ytringsfridomskommisjonen viste til at forkinga om ekkokammer var meir nyansert enn den offentlege debatten om fenomenet. Å møte på

folk eller kjelder med andre meiningar på nettet er vanlegare enn ein skulle tru, ifølgje kommisjonen.

I mange land ser vi likevel utviklingstrekk som gir grunn til bekymring. Det er derfor viktig å følgje utviklinga tett og ha høg beredskap mot ei tilsvarande utvikling i Noreg. Dette er fenomen som har potensial til å true det offentlege ordskiftet og undergrave den tilliten som pregar det norske samfunnet i dag.

Etter som media blir stadig meir avhengige av brukarbetaling for å finansiere innhaldet sitt, er det òg bekymring for at det kan føre til ei informasjonskløft der høgkvalitetsinformasjon berre er tilgjengeleg for dei som er villige og har ressursar til å betale, medan lågkvalitetsinformasjon (inkludert desinformasjon og konspirasjonsteoriar) er fritt tilgjengeleg og spreier seg gjennom sosiale medium. Men det finst framleis redaktørstyrte medium i Noreg som legg ut mykje innhald gratis, og NRK har ei viktig rolle i å sikre at det finst eit breitt nyheits-tilbod av høg kvalitet som er tilgjengeleg for alle. I tillegg til finansieringa av NRK og mediestøtte som bidreg til eit innhalds- og avsendar-mangfald, har særleg nullsatsen for meirverdiavgift på nyheitsmedium og statlege kjøp av avisdistribusjon i område utan kommersielle avisbodnett hatt som formål å halde oppe eit høgt og mangfaldig konsum av nyheiter.

60 Medietilsynet, *Mediemangfaldsrekneskapen 2025*.

2.5.4 Polarisering

Ulike og motstridande meiningar er eit gode for eit samfunn. Utan open bryting av interesse- og politiske synspunkt er det ikkje mogleg å ha eit fungerande demokrati. I eit robust demokrati går dei politiske skiljelinjene til ein viss grad på kryss og tvers gjennom samfunnet. Dei varierer frå tema til tema og frå sak til sak – og avheng av mange ulike forhold, som sosioøkonomisk bakgrunn, bustad, alder og livssituasjon elles. Til dømes er dei færraste hundre prosent samde med eitt politisk parti i alle saker, og tilsvarande usamde med alle andre parti.

Faren oppstår der skiljelinjene i eit samfunn blir så djupe at dei gjer debatt vanskeleg eller umogleg, eller så betente at fleire tyr til valdelege eller andre antidemokratiske verkemiddel, jf. punkt 2.2.3.2. Når vi snakkar om polarisering, handlar det derfor ikkje om oppheita debattar eller sterke interesse- og politiske motsetnader. Med polarisering meiner vi at motsetnadene mellom grupper blir opplevde som så store at dei hindrar dialog og ei fellesskapskjensle i samfunnet. Dette kan skje ved at folk blir drivne lenger frå kvarandre over tid – anten ved at dei politiske oppfatningane blir meir ulike, eller ved at ein i større grad misliker folk som har andre meiningar eller er ulike ein sjølv. Medan meiningsmangfald og oppheita debattar er uttrykk for ei demokratisk offentlegheit, kan utbreidd polarisering hindre eit ope og opplyst ordskifte mellom meiningsmotstandarar.

Nasjonal sikkerhetsstrategi viser til at framveksten av algoritimestyrte medieplattformer i mange land har bidrege til auka polarisering. Ytrings- og fridomskommisjonen slo i 2022 fast at studiane

som var gjorde av polarisering til då, ikkje gav grunnlag for å seie at Noreg blir stadig meir polarisert. Kommisjonen konkluderte dessutan med at Noreg etter alt å dømme er eit mindre polarisert land enn kommentarfelt på nettet kan gi inntrykk av.

I utgangspunktet er det svært få som ytrar seg i kommentarfelt, og det er ofte dei innlegga som skaper størst engasjement (til dømes fordi dei provoserer) som blir mest synlege og lagde merke til. Algoritmar gjer dette innhaldet ekstra synleg, noko som kan forsterke inntrykket av polarisering. Eit inntrykk av at ekstreme synspunkt er utbreidde, kan i seg sjølv vere skremmande eller provoserande for utsette grupper. Måten algoritmane fungerer på, gjer òg at sosiale medium kan leggje til rette for skjerpt konflikt; folk kan bli eksponerte for motstridande synspunkt og andre grupper i ekstreme versjonar, framfor i meir moderate og nyanserte versjonar. Inntrykket av at meiningsmotstandarar eller andre grupper i samfunnet er svært ulike ein sjølv, kan støtte polariseringstendensar.

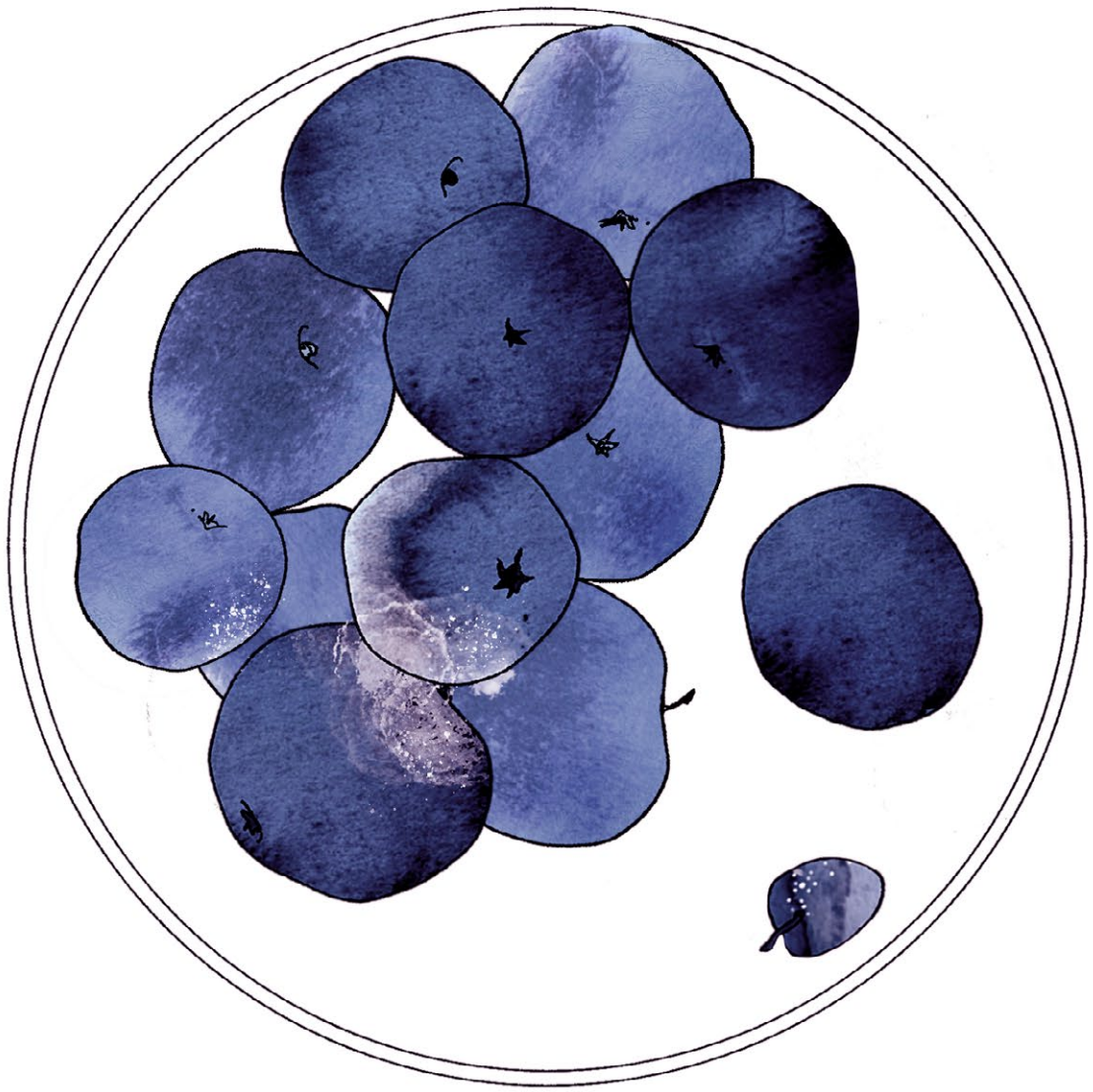
Den geopolitiske situasjonen har endra seg mykje etter at kommisjonen la fram utgreiinga si. Krigar i Europa og Midtausten, og det som ofte blir omtalt som ein «kulturkrig» i USA, skaper oppheita debatt og skarpe skiljelinjer her heime òg. Vi kan derfor ikkje ta for gitt at konklusjonen til kommisjonen framleis er dekkjande, eller at auka polarisering i andre land ikkje kan påverke debattklimaet i Noreg i framtida.

Regjeringa vil

- følgje med på og setje i verk tiltak mot utviklingstrekk som potensielt kan forvrengje og manipulere meiningsdanninga i samfunnet
- bidra til auka kunnskap om kritisk medieforståing, kjeldekritikk og personvern i befolkninga
- arbeide for å byggje demokratisk motstandskraft – også mot desinformasjon

Innsatsområde og tiltak

- oppfølging av *Strategi for å styrkje motstandskrafta mot desinformasjon (2025–2030)*
- oppfølging av Meld. St. 13 (2024–2025) *Forebygging av ekstremisme – Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft*



2.6 Kunnskap



2.6.1 Eit solid kunnskapsgrunnlag

Infrastrukturkravet gir styresmaktene ei forplikting til å leggje aktivt til rette for ytringsfridom og til å gripe inn dersom ytringsfridommen er trua. For å kunne følgje opp denne forpliktinga er styresmaktene avhengige av eit solid kunnskapsgrunnlag om korleis det står til med ytringsfridommen. Dette må inkludere kunnskap om kva tilknytning befolkninga har til offentlegheita, og i kva grad dei deltek, kva haldningar folk har til ytringsfridom og ytringsrom, og korleis dei opplever desse fenomena, og kva erfaringar ulike grupper har med å bruke ytringsfridommen. Forskinga må vere systematisk og gjere det mogleg å samanlikne resultat over tid, slik at ein kan identifisere risikofaktorar og uheldige utviklingstrekk tidsnok til å setje i verk førebyggjande og målretta tiltak.

Framover blir det særleg viktig å sikre forskning på kva drivarar som påverkar det offentlege ordskiftet i dag, og kva som styrkjer eller svekkjer sakleg meiningsbryting og demokratiske prosessar. Både politiske, teknologiske, kulturelle,

sosiale, regionale og juridiske sider bør belyst. Vi treng òg forskning på kva som fremjar og eventuelt hemmar demokratisk kompetanse hos alle – uavhengig av bakgrunn – i utdanning, arbeidsliv og sivilsamfunn.⁶¹

Forskingsgjennomgangen til Ytringsfridomskommisjonen viste at det er krevjande å tolke og samanlikne dei ulike studiane som kartlegg hatefulle ytringar, sjikane og liknande. Det kjem av at det blir brukt til dels ulike omgrep om dei same fenomena, og at det blir lagt ulike føringar for respondentane. Kommisjonen åtvare til dømes mot å framstille resultat frå ikkje-representative undersøkingar med låg svarprosent som representative for ei heil gruppe. Dei oppmoda òg til openheit om metodar, utval og kategorisering av kva som blir rekna som sjikanøst og hatefullt.

For at kunnskapen om korleis det står til med ytringsfridommen, skal kunne utgjere eit truverdig grunnlag for politikktutvikling, er det heilt avgjerande at kunnskapsutviklinga er forankra i forskingsetiske og vitskaplege ideal (jf. punkt 2.1.7).

61 Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for høgere forskning og utdanning 2023–2032*, s. 56–57.

2.6.2 Vurdering av konsekvensane for ytringsfridommen

Eit konkret forslag frå Ytringsfridomskommisjonen var å «[t]a inn et krav i utredningsinstruksen om at myndighetene, ved innføring av nye tiltak for kommunikasjonskontroll mv., må gjøre en selvstendig vurdering av hvordan tiltaket påvirker ytringsfriheten, både alene og sammen med andre eksisterende tiltak».⁶²

Regjeringa legg til grunn at eit slikt krav i praksis kan tolkast ut av dagens utgreiingsinstruks, sett i lys av infrastrukturkravet i Grunnlova § 100 sjette ledd. Utgreiingsinstruksen gir styresmaktene ei generell plikt til å greie ut konsekvensane av tiltak, inkludert kva for prinsipielle spørsmål tiltaka reiser, og kva positive og negative verknader

tiltaka vil ha. Vidare følgjer det av forarbeida til Grunnlova § 100 at infrastrukturkravet «innebærer en forpliktelse til å ta infrastrukturkravet i betraktning når myndighetene vurderer lovgivning eller andre tiltak på områder med betydning for ytringsfriheten», og at dette «kan stille krav til saksbehandlingen og avveiningsprosessen».⁶³

Å greie ut korleis eit tiltak påverkar ytringsfridommen, inkludert kva ansvar styresmaktene har for å leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte, er derfor ein naturleg del av den konsekvensutgreiinga som skal gjennomførast dersom tiltaket direkte eller indirekte kan påverke den faktiske ytringsfridommen i samfunnet.

⁶² NOU 2022: 9, s. 130.

⁶³ St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*, pkt. 7.6.2.

Regjeringa vil

- bidra til eit godt kunnskapsgrunnlag som gir oversikt over statusen for ytringsfridommen og gjer det mogleg å følgje utviklinga over tid
- bidra til ei balansert kunnskapsinnhenting som kastar lys over både positive og negative sider ved ytringsfridommen og ytringsrommet
- sikre at tiltak som kan påverke ytringsfridommen, så langt råd er baserer seg på solid forskning
- leggje vekt på betydninga av å bruke presise omgrep og formidle forskingsresultat til publikum på ein nøytral måte
- sørge for at konsekvensane for ytringsfridommen, inkludert styresmaktene sitt ansvar for å leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte, er grundig vurderte før regjeringa set i verk tiltak som kan påverke ytringsfridommen

Innsatsområde og tiltak

- etablere eit forskningssenter som kan bidra med langsiktig forskning på det offentlege ordskiftet, inkludert statusen for ytringsfridom, polarisering og desinformasjon
- ta initiativ til jamlege møte med sentrale miljø som forskar på ytringsfridomsfeltet, for å få løpande oversikt over utviklinga og behova

3

Noreg og verda

Temaet for denne strategien er arbeidet regjeringa gjer for å leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte, som føresetnad for ytringsfridom og demokrati, i Noreg. Samtidig er Noreg «eit land i verda, i krig som i fred», noko som er endå meir tydeleg i dag enn då Lars Korvald sa desse orda i ein stortingsdebatt i 1972.

Internett og sosiale medium kjenner i liten grad landegrenser, noko som har knytt verda tettare saman. Dette har gitt store gevinstar, men samtidig ført med seg nye utfordringar og sårbarheiter. Rammevilkåra for det offentlege ordskiftet i Noreg blir heile tida påverka av den teknologiske utviklinga, av globale internett-plattformer og av ein raskt skiftande kulturell, sosial og politisk kontekst ute i verda.

Ytrings- og pressefridommen er under betydeleg press i mange land. Også land som tradisjonelt blir oppfatta som demokrati, har innført nye restriksjonar som avgrensar ytringsfridommen. Ein del av dette biletet er ein aukande grad av styresmaktstyrt sensur av internett og mediekanalar. Omfanget av hatefulle ytringar, desinformasjon og propaganda på nett er samtidig med på å auke polariseringa og undergrave tilliten til demokratiske institusjonar og verdier. Journalistar blir i mange land utsette for truslar, trakassering og overvaking, og særleg kvinnelege journalistar er utsette for kjønnsdiskriminering, seksuell trakassering og andre overgrep. Digitale plattformer er hovudarenaer for radikalisering og rekruttering til ekstremistiske nettverk og organisasjonar. Det er òg meir spreiding av ekstremistisk innhald på populære, kommersielle plattformer enn før.

Å verne om ytringsfridommen er høgt prioritert i det internasjonale menneskeretts-arbeidet til Noreg. I den politiske dialogen med styresmaktene i andre land skal Noreg vere ein tydeleg forsvarar av ytringsfridommen, inkludert den kunstnariske ytringsfridommen. I multilaterale forum, som FNs generalforsamling, FNs menneskerettsråd, UNESCO, Europarådet og OSSE, skal Noreg òg spele ei aktiv rolle for å styrkje rammevilkåra for ytringsfridom og vere klar i kritikken av menneskerettsbrot i enkeltland. Ein eigen strategi for ytringsfridom i utanriks- og utviklingspolitikken presenterer overordna mål og prioriterte tiltak i arbeidet utanrikstenesta gjer med å vareta eit mangfald av uavhengige medium, sikre tilgang til informasjon, sikre trygge rammer for ytringsfridom, inkludert kunstnarisk ytringsfridom, og verne om journalistar og andre utsette grupper.

Ytringsfridom, pressefridom og demokrati står sterkt i det nordiske og nordisk-baltiske samarbeidet. Dei nordisk-baltiske landa har ein tett dialog og utarbeider ofte felles posisjonar og utseger til støtte for uavhengige medium, tryggleik for journalistar og ytringsfridom i multilaterale forum som FN, Europarådet og OSSE. Det nordiske samarbeidsprogrammet for kultur 2025–2030 har som mål å fremje

ytringsfridommen og den kunstnariske fridommen i Norden gjennom auka fokus på den frie og uavhengige rolla til kultursektoren og media. Prioriteringa blir følgd opp gjennom konkrete verkemiddel som prosjektstøtte til kunst- og kulturaktørar og gjennom tiltak i regi av dei skiftande formannskapane. Det etablerte nordiske og nordisk-baltiske samarbeidet byggjer dermed opp om og styrkjer initiativa frå kvart enkelt land innanfor kultur, frie medium og ytringsfridom.

Arbeidet for ytringsfridommen nasjonalt og internasjonalt må sjåast i samanheng. Svekking av ytringsfridommen, det offentlege ordskiftet og tilliten til demokratiske institusjonar i andre land vil påverke oss her heime òg.

Derfor er internasjonalt samarbeid nødvendig.

Regjeringa vil

- vere ein tydeleg forsvarar av ytrings- og pressefridommen i multilaterale forum som FN, Europarådet og OSSE
- støtte internasjonal innsats for å verne om journalistar, og arbeide mot straffritak for overgrep
- bidra til gode rammevilkår for ytringsfridom internasjonalt gjennom å vere aktiv i multilaterale forum og i kommunikasjon med styresmaktene i andre land

Innsatsområde og tiltak

- oppfølging av *Strategi for ytringsfrihet i utenriks- og utviklingspolitikken*
- bruk av EØS-midlane til å fremje sivilsamfunn, demokrati, rettsstat og menneskerettar
- oppfølging av Meld. St. 20 (2024–2025) *Innsats for demokrati, rettsstat og menneskerettigheter i Europa*
- Noreg som vertsland for FN-konferansen Internet Governance Forum 2025
- Noregs formannskap i Europarådets vennegruppe for journalisttryggleik

4

Frå prinsipp til praksis

Som strategien illustrerer, arbeider regjeringa kontinuerleg og på brei front for ytringsfridom og ei velfungerande offentlegheit. Mange ulike departement og etatar deltek i arbeidet, og innsatsen til regjeringa fyller ut og verkar saman med innsats frå sivilsamfunnet, næringslivet og kvar enkelt borgar.

Arbeidet verken startar eller sluttar med denne strategien. Hovudformålet med strategien er å trekkje opp prinsipp for – og synleggjere – den samla innsatsen på ytringsfridomsområdet. Omtalen av meir konkrete innsatsområde og tiltak er derfor eit utval og eit augneblinksbilete. Omtale av fleire innsatsar og tiltak vil bli publisert løpande på ei eiga temaside for ytringsfridom på regjeringa.no.

Regjeringa vil leggje til rette for ein politisk debatt om temaa mellom anna gjennom munnlege utgreiingar i Stortinget om statusen for ytringsfridommen og arbeidet for eit ope og opplyst offentleg ordskifte.

Målet er òg at strategien i seg sjølv kan bidra til eit ope og opplyst offentleg ordskifte om ytringsrommet, ytringskulturen og ytringsberedskapen i tida framover.



Utgjeve av:
Kultur- og likestillingsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Service- og tryggingsorganisasjonen til departementa
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelege på:
www.regjeringa.no
Publikasjonskode: V-1057 N

Illustrasjon: Siri Dokken
Tilpasning/etterarbeid: Selma Enoksen
Design: Anagram Design

Trykk: Service- og tryggingsorganisasjonen til departementa
09/2025 – opplag 200

